

ОЦІНКА ВПЛИВУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

на прозорість та ефективність публічних фінансів



КИЇВ

2018

[ОЦІНКА ВПЛИВУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ПРОЗОРИСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ
ВИДАТКІВ]

Артур Ковальчук

Олекса Степанюк

Наталія Шаповал

Павло Яворський

ЗМІСТ

ЗМІСТ	1
РЕЗЮМЕ	3
ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ ТА СКОРОЧЕННЯ	5
ІНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ ТА ОБҐРУНТУВАННЯ	6
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ	6
ЕЛЕКТРОННА СИСТЕМА ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ PROZORRO	7
ПИТАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ	9
СТРАТЕГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ	10
ІНДИКАТОРИ ПРОЗОРОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ	10
ВИБІРКА	13
АДМІНІСТРАТИВНІ ОДИНИЦІ	13
ЦІНА ЗА ОДИНИЦЮ ТОВАРУ	15
РЕЗУЛЬТАТИ	16
КІЛЬКІСТЬ ТА ВАРТІСТЬ ЗАВЕРШЕНИХ ТЕНДЕРІВ	16
СТРУКТУРА ЗАКУПІВЕЛЬ	16
ІНДИКАТОРИ ПРОЗОРОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ	17
ТЕНДЕРИ ПОЗА СИСТЕМОЮ PROZORRO	17
УНИКАННЯ “ВИЩОГО” ТА “ЄВРО” ПОРОГУ	18
ПРОЦЕДУРИ ЗАКУПІВЛІ	19
ПИТАННЯ БЕЗ ВІДПОВІДІ	19
РІВЕНЬ КОНКУРЕНЦІЇ	20
ВІДСОТОК ДИСКВАЛІФІКАЦІЙ	20
ВІДСОТОК УСПІШНИХ ТЕНДЕРІВ	20
ВІДСОТОК ТЕНДЕРІВ З АНОМАЛЬНО ВИСОКОЮ ЕКОНОМІЄЮ	21
РОЗІРВАННЯ КОНТРАКТІВ	21
ПОКАЗНИК ЗМІНИ ЦІНИ ДОДАТКОВИМИ УГОДАМИ	22
ВІДСОТОК НАЙБІЛЬШОГО ПОСТАЧАЛЬНИКА	22
ЦІНОВА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКУПІВЛІ ОКРЕМИХ ТОВАРІВ	24
ПРОДУКТИ ХАРЧУВАННЯ	24
ПАЛИВО	26
РЕМОНТ ДОРІГ	27
ВИСНОВКИ	28
ДОДАТКИ	30
ДОДАТОК А. ПЕРЕЛІК ОТГ І РАЙОНІВ, ВКЛЮЧЕНИХ ДО ВИБІРКИ	30
ДОДАТОК В. КЛЮЧОВІ СЛОВА ДЛЯ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ТА ОДНОРІДНИХ ТОВАРІВ	32
ДОДАТОК С. СТАТИСТИЧНІ ПОКАЗНИКИ	33
ДОДАТОК D. ІНДИКАТОРИ ПРОЗОРОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКУПІВЕЛЬ	34
ДОДАТОК Е. СТРУКТУРА ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА ТИПАМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ОДИНИЦЬ	37
ДОДАТОК F. ЦІНОВА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКУПІВЛІ ОКРЕМИХ ТОВАРІВ	39

Цей звіт підготувала група авторів – представників Київської школи економіки: Артур Ковальчук, Олекса Степанюк, Наталія Шаповал та Павло Яворський. Робота здійснювалася у рамках шведсько-українського проекту “Підтримка децентралізації в Україні”, який впроваджується Шведською асоціацією місцевих влад і регіонів через SKL International AB, під керівництвом експерта Ясмінни Джикіч. Наукове керівництво було забезпечене Тимофієм Миловановим, PhD, Почесним президентом KSE.

Цей звіт підготовлено в рамках шведсько-українського проекту “Підтримка децентралізації в Україні”, що здійснюється за фінансової підтримки Швеції.

Думки, висновки чи рекомендації належать авторам/авторкам та упорядникам/упорядницям цього видання і не обов’язково відображають погляди Уряду Швеції. Відповідальність за вміст публікації несуть виключно автори/авторки та упорядники/упорядниці видання .

Ця інформація є вільною для копіювання, перевидання та поширення на території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні та поширенні є обов’язкове посилання на автора і суб’єкта майнового права на цю інформацію.

РЕЗЮМЕ

Історично Україна успадкувала територіальну, адміністративну та політичну систему Радянського Союзу. І хоча з 1991 року країна вже пройшла доволі суттєвий шлях від радянської доби, до 2014 року її адміністративний устрій здебільшого був схожий на модель Радянського Союзу. Але у квітні 2014 року український уряд започаткував системну реформу децентралізації, яка означала передачу істотної частини ресурсів та повноважень від обласних та районних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Реформа проводиться шляхом утворення **об'єднаних територіальних громад**, тобто об'єднання кількох населених пунктів в одну одиницю з єдиним адміністративним центром.

Одночасно почала впроваджуватися реформа державних закупівель. Відповідно до Закону “Про публічні закупівлі” з серпня 2016 року більшість публічних закупівель повинні оголошуватися та бути проведеними через електронну систему закупівель ProZorro. Нова система сприяла до більшої прозорості та ефективності публічних закупівель. Разом з тим, електронна система закупівель не охоплює повністю весь цикл публічної закупівлі, а фактично поширюється лише на проведення тендерів, тоді як планування та виконання контрактів здебільшого знаходяться за межами системи.

Зазначені реформи мають потенціал істотно вплинути на діяльність щодо здійснення закупівель місцевими замовниками. Метою цього документу є порівняти ефективність використання публічних коштів об'єднаними територіальними громадами (ОТГ), районними державними адміністраціями (РДА) та необ'єднаними громадами (НГ), тобто міськими та сільськими населеними пунктами, які не стали частиною ОТГ.

Для оцінки прозорості та ефективності закупівель ОТГ нами було побудовано систему з одинадцяти індикаторів: уникання ProZorro, уникання “вищого” та “свро” порогу, використання конкурентних процедур, питання без відповіді, рівень конкуренції, відсоток дискваліфікацій, відсоток успішних тендерів, відсоток тендерів з аномально високою економією, розірвання контрактів, показник збільшення ціни додатковими угодами, відсоток найбільшого постачальника. Ми також порівнювали цінову ефективність серед цих трьох груп, тобто ціни, за якими вони закупають товари, послуги та роботи. До вибірки були включені ОТГ Дніпропетровської та Хмельницької областей, утворених у 2015/2016 роках, а також всі РДА та НГ цих двох областей.

Аналіз показав подібність між ОТГ та РДА щодо кількості закупівель, показників успішності та дискваліфікації, а також рівня конкуренції та частки припинених контрактів. Однак ОТГ показали більшу схильність, ніж РДА, до застосування прямого вибору постачальника замість конкурентної процедури у випадках, коли це дозволяється Законом “Про публічні закупівлі”. Така поведінка може бути обумовлена браком професіоналізму (або навіть корупцією), бажанням вибрати місцеву надійну компанію або бажанням використати простішу та швидшу процедуру.

З іншого боку, ОТГ менш схильні (порівняно з РДА) уникати ProZorro (використовуючи закупівлі на суму нижче 50 тис. грн.) та укладати додаткові угоди, що збільшують ціну. Така поведінка потенційно тягне за собою відповідальність відповідно до закону. Можна зробити припущення, що посадовці, відповідальні за закупівлі в ОТГ, лише нещодавно почали працювати з тендерами на суми, що перевищують “вищий” поріг, і тому є більш свідомими щодо можливих негативних наслідків таких дій.

Необ'єднані громади закупають товари й послуги, подібні до закупівель ОТГ, але проводять набагато менше закупівель на нижчі загальні суми. В результаті цього, більшість випадків демонструє, що закономірності проведення закупівель в ОТГ є більш подібними до РДА, ніж до НГ. Зокрема, в середньому 28% від суми контрактів закупівель припадає на одного постачальника. Аналогічний показник для РДА є таким самим, тоді як для НГ він дорівнює 48%.

Також в звіті проведено порівняння цін, за якими закупаються товари та роботи. Аналіз зосереджується на однорідних товарах, які можна легко порівняти. Такі товари повинні становити істотну частку витрат публічних коштів і мати достатньо велику кількість тендерів для обґрунтованого порівняння. Загалом, перелік товарів та послуг включає продукти харчування (картопля, масло, яйця), паливо (А-95, А-92, дизель) та ремонт доріг. Згідно з результатами аналізу, цінова ефективність для ОТГ є не гіршою ніж в інших групах адміністративних одиниць. Розриви цін між групами, які були явно вираженими в минулому, з часом зменшуються. Крім того, чим більш конкурентним є ринок, тим меншою є різниця у вартості одиниці товару.

Одержані нами дані показують, що всі адміністративні одиниці, включені до дослідження (об'єднані територіальні громади, необ'єднані громади та районні державні адміністрації), мають подібні труднощі:

- брак професійної спроможності;
- брак стимулів на особистому рівні (зазвичай проведення закупівель є додатковим неоплачуваним завданням), що часто призводить до проведення простіших та швидших (але не завжди кращих) процедур;
- обсяг закупівель часто не є достатнім для приваблення великих компаній для участі в тендерах;
- труднощі з гарантуванням найкращого посєднання ціни та якості в рамках електронного аукціону.

Ці проблеми можна вирішити через інвестування в професійний розвиток фахівців, відповідальних за закупівлі, та подальше реформування системи публічних закупівель. Серед чинних реформаторських ініціатив найбільш корисною для публічних закупівель на місцевому рівні буде розроблення електронного каталогу

(швидший та зручніший спосіб проведення прозорих допорогових закупівель) та рамкові угоди(варіант передачі проведення закупівель на “аутсорсинг” професійному агентству стосовно найпоширеніших закупівель на суми, що перевищують “вищий” поріг, зокрема, природного газу та бензину). Також вартою уваги є ініціатива щодо подальшого розвитку інституту уповноваженої особи. Ідея полягає в тому, що один професійний спеціаліст із проведення закупівель може бути ефективнішим, ніж тендерний комітет, який складається з непрофесіоналів.

Існує потреба в подальшому дослідженні та документуванні процесу переходу до ОТГ, повноважень та ресурсів районних державних адміністрацій крізь призму публічних закупівель. Через рік буде можливість краще відстежити еволюцію практики публічних закупівель у громадах, утворених у 2015/2016 роках, та порівняти їх з новими громадами, утвореними у 2017 році.

ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ ТА СКОРОЧЕННЯ

АДМІНІСТРАТИВНА ОДИНИЦЯ – місцева рада або державна адміністрація. Дослідження охоплює кілька типів адміністративних одиниць: районні державні адміністрації/районні ради, об’єднані територіальні громади, міські/сільські/селищні ради (необ’єднані громади).

ОБ’ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА – громада, що об’єднує кілька населених пунктів (як правило, села/селища чи малі міста) та має один адміністративний центр.

ЗАМОВНИКИ – органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об’єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади.

“ЄВРО” ПОРІГ – сума тендеру, що вимагає застосування найбільш суворої конкурентної процедури аукціону. “Євро” поріг відповідає порогам, що використовуються у законодавстві ЄС про публічні закупівлі та є різними для товарів/послуг і для будівельних робіт.

“ВИЩИЙ” ПОРІГ – сума тендеру, що вимагає застосування конкурентної процедури аукціону. Значення “вищого” порогу є різним для товарів/послуг і для будівельних робіт.

ЮРИДИЧНА ОСОБА (ОСОБА) – суб’єкт права, підпорядкований адміністративній одиниці.

“НИЖЧИЙ” ПОРІГ – найнижча вартість закупівлі, при якій замовники повинні принаймні завантажувати звіт про проведену закупівлю в електронну систему закупівель. Відповідно до українського законодавства “нижчий” поріг дорівнює 50 тис. грн.

ПРОЦЕДУРА ЗАКУПІВЛІ – процедура відбору постачальника для договору про публічну закупівлю. Закон України “Про публічні закупівлі” розрізняє конкурентні та неконкурентні процедури закупівлі.

ПУБЛІЧНА ЗАКУПІВЛЯ – діяльність замовника щодо придбання товарів і послуг, необхідних для виконання своїх функцій.

ТЕНДЕР – закупівля, що проводиться з використанням одного з трьох типів конкурентних процедур: допорогова конкурентна закупівля, відкриті торги, відкриті торги з публікацією англійською мовою. Всі три типи визначені в Законі України “Про публічні закупівлі”.

НЕОБ’ЄДНАНА ГРОМАДА – сільські та міські населені пункти, які не сформували об’єднану громаду.

СКОРОЧЕННЯ

ОТГ – об’єднана територіальна громада

АМКУ – Антимонопольний комітет України

ЄДР – Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань

РДА – районна державна адміністрація

НГ – необ’єднана громада

ІНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ ТА ОБҐРУНТУВАННЯ

Дослідження структуровано таким чином: у цьому розділі описується історичний контекст реформи децентралізації та реформи публічних закупівель в Україні, а також сформульовані цілі дослідження. У другому розділі пояснюється методологія аналізу, в третьому – представлені результати відповідно до основних питань дослідження, а в останньому узагальнюються основні результати аналізу.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ

Історично Україна успадкувала територіальну, адміністративну та політичну систему Радянського Союзу. І хоча з 1991 року країна вже пройшла доволі суттєвий шлях від радянської доби, до 2014 року її адміністративний устрій здебільшого був схожий на модель Радянського Союзу. Система врядування була організована за трьома рівнями: центральний рівень, області та райони (міста). Більшість рішень про розподіл ресурсів приймалися на центральному рівні та виконувалися через систему обласних та районних державних адміністрацій, а повноваження органів місцевого самоврядування були обмеженими та деякою мірою номінальними.

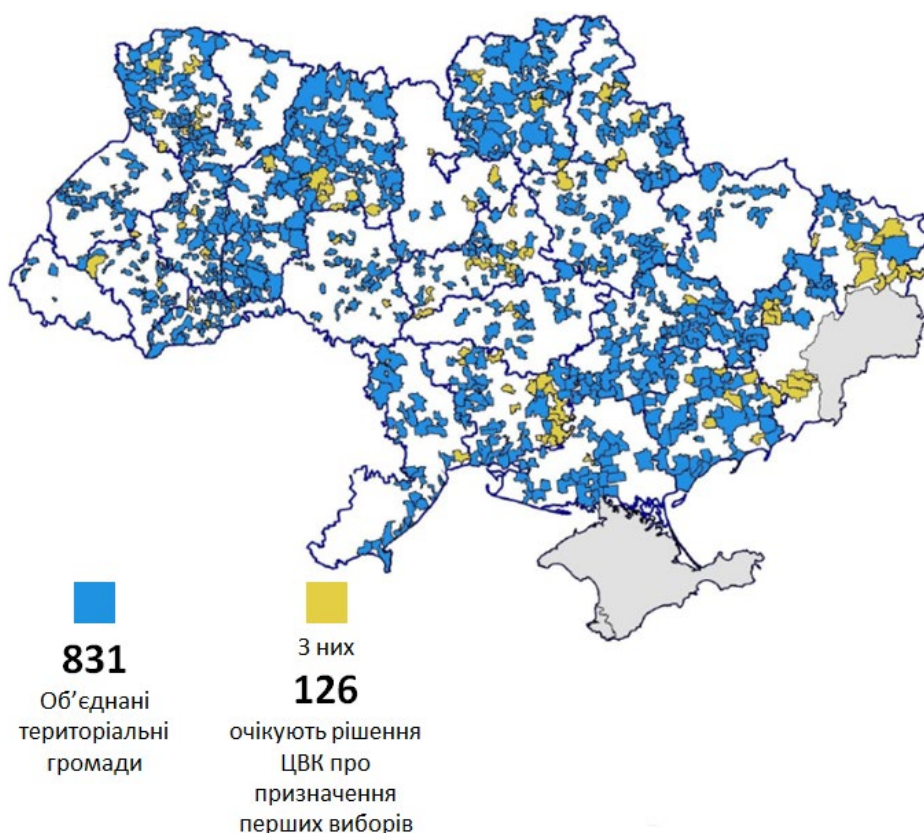
Така організація влади пригнічувала місцевий економічний розвиток. Громадяни мали обмежений вплив на вирішення питань суспільного життя на місцевому рівні. Неефективні органи місцевого самоврядування не були здатними успішно надавати базові послуги в таких сферах, як дошкільна освіта, охорона здоров'я, комунально-житлове господарство та транспортна інфраструктура.

Однак у квітні 2014 року український уряд започаткував системну реформу децентралізації, яка полягає в передачі істотної частини ресурсів та повноважень від обласних та районних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Ключовим фактором у реформі є створення потужного базового рівня місцевого самоврядування у відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування. Реформа проводиться шляхом утворення **об'єднаних територіальних громад (ОТГ)**, тобто об'єднання кількох населених пунктів в одну одиницю з єдиним адміністративним центром. Відповідно до типу адміністративного центру (місто, селище або село) ОТГ можуть бути міськими, селищними або сільськими.

Управління ОТГ здійснює **рада ОТГ** – представницький орган місцевого самоврядування. Рада обирається мешканцями територіальної громади та має повноваження самостійно вирішувати місцеві питання, розробляти та затверджувати бюджети ОТГ. При цьому, Уряд перерозподілив доходи від податків і розширив систему трансфертів з державного бюджету (запроваджено медичну та освітню субвенцію, субвенцію на розвиток об'єднаних громад тощо), якими ОТГ мають право розпоряджатися, приймаючи власні рішення.

У 2015 році було створено 159 ОТГ, а станом на вересень 2018 року вже налічується 831 ОТГ, які об'єднали 3796 громад з населенням 7 мільйонів мешканців (decentralization.gov.ua). Однак лише в 665 ОТГ були уже проведені перші вибори рад і вони були включені до державного бюджету на 2018 рік¹. На рисунку 1 нижче показано розподіл ОТГ по Україні на вересень 2018 року.

Рис. 1. Географічне охоплення ОТГ



Джерело: decentralization.gov.ua

¹ Див. Додаток 6 “Міжбюджетні трансферти” державного бюджету на 2018 рік:
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>

ЕЛЕКТРОННА СИСТЕМА ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ PROZORRO

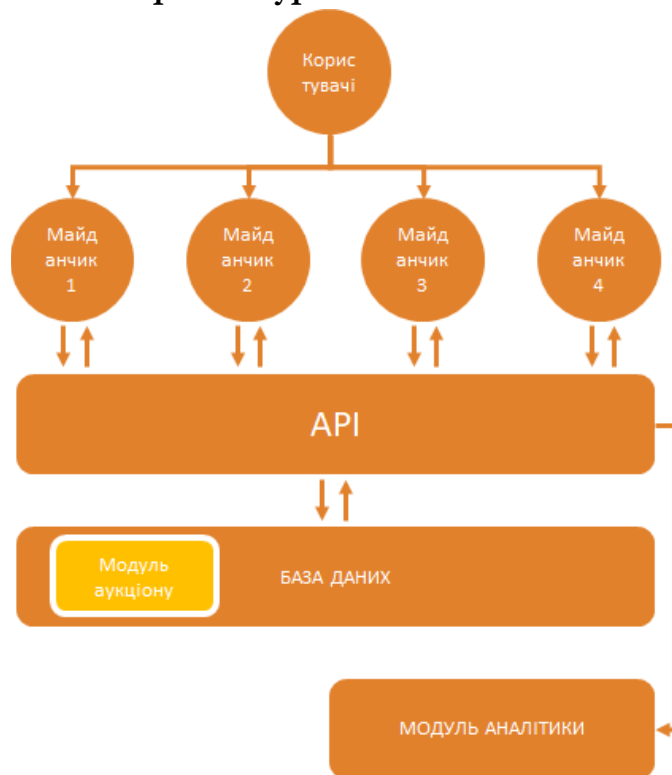
Одночасно почала впроваджуватися реформа державних закупівель. Відповідно до Закону “Про публічні закупівлі” з серпня 2016 року публічні закупівлі² повинні оголошуватися та проводитися через систему ProZorro³, електронну систему публічних закупівель, адміністрування якого здійснює підприємство “ProZorro” (колишнє ДП “Зовнішторгвидав”). Електронна система закупівель складається з центральної бази даних, модулю аукціону та торгівельних майданчиків.

Для того щоб взяти участь у тендері на публічні закупівлі, учасник може обрати один з 22 торгових майданчиків. Торгові майданчики – це веб-ресурси, якими управляють приватні компанії, та які надають доступ до електронної системи закупівель. Замовники не сплачують за користування ресурсами майданчиків, а потенційні продавці для участі в процедурі закупівлі сплачують суму, еквівалентну 0,7-67 доларів США, залежно від вартості закупівлі. Приблизно 76% від цієї плати (станом на 2017 рік) залишалося майданчику, а решта перераховується компанії, що адмініструє систему ProZorro.

Підхід використання кількох платформ або інтеграція декількох торгових майданчиків в електронну систему закупівель спрямовано на створення конкурентного ринку серед майданчиків, таким чином стимулюючи постійне змагання за підвищення якості. Майданчики можуть надавати різні допоміжні послуги, однак, вони всі надають однаковий доступ до центральної бази даних. Центральна база даних містить всю інформацію про завершені та активні публічні закупівлі та підтримує функціонування модулю аукціону – спеціальної програми для проведення електронних аукціонів.

Верифікація документів в більшості випадків здійснюється після аукціону⁴ та лише для його переможця. Це знижує ризик корупції шляхом виключення можливості не допускати учасника до участі в аукціоні на підставі того, що подані документи є невідповідними.

Рис. 2. Архітектура ProZorro



Джерело: “Co-creation of ProZorro”, звіт Київської школи економіки для Transparency International.

Загалом, запровадження системи ProZorro активізує конкуренцію у сфері публічних закупівель та сприяє більш ефективному використанню публічних коштів завдяки одержанню кращої ціни та кращої якості. В період з грудня 2016 року по вересень 2017 року в системі було зареєстровано понад 500 тисяч процедур нижче “вищого” порогу на загальну очікувану вартість 2,5 млрд. доларів США. По кожній з цих процедур у публічному доступі існує інформація про товар, що був предметом закупівлі, постачальника та суму договору.

Більш ефективний, конкурентний механізм закупівель дозволив одержати додаткові заощадження публічних коштів. У 2016 році частка замовників, які підписували всі контракти з одним (єдиним) переможцем зменшилася на 28% – від 11% до 5% всіх замовників. Більш того, середня сума укладених договорів зменшилася на 70% – від 55 тис. доларів США до 16 тис. доларів США.

² Замовники зобов’язані використовувати систему ProZorro, якщо очікувана вартість закупівлі перевищує суму в 50 тис. грн.

³ ProZorro. <https://ProZorro.gov.ua/>

⁴ Аукціон ProZorro складається з чотирьох етапів (раундів). Під час попереднього етапу всі учасники подають початкові пропозиції разом з кваліфікаційними документами. Після завершення періоду подачі заявок, електронна система автоматично встановлює дату й час аукціону. Під час кожного раунду аукціону учасник може знижувати суму початкової пропозиції. Наприкінці останнього раунду учасник з найнижчою ціною стає переможцем. Аукціон проводиться в режимі онлайн, і всі цінові пропозиції розкриваються в режимі реального часу.

З іншого боку, електронна система закупівель не охоплює повністю весь цикл закупівлі. Насправді система охоплює лише процес торгів, тоді як планування та виконання договорів, здебільшого є поза її межами (хоча плани публікуються онлайн). Крім цього, чинне законодавство не виключає всі можливості для маніпулювання процесом торгів шляхом обрання різних процедур. Система ProZorro має шість основних процедур проведення закупівлі, які замовник може використовувати залежно від обсягу та специфікацій потреб. Основна законодавча база для всіх процедур визначена в Законі “Про публічні закупівлі” та порядку, затвердженого наказом ДП “Зовнішторгвидав Україна” від 13.04.2016 №35.

Вибір процедури здійснюється за *принципом порогу*. Існує три пороги (рис. 3):

- **“Нижчий” поріг.** Замовники не зобов’язані повідомляти про закупівлі в електронній системі, якщо загальна вартість закупівлі є нижчою ніж 50 тис. грн.
- **“Вищий” поріг.** Замовники не зобов’язані використовувати конкурентну процедуру “відкриті торги”, якщо загальна вартість тендеру є нижчою ніж визначений рівень. Цей рівень дорівнює 200 тис. грн. для товарів і послуг та 1,5 млн. грн. для будівельних робіт.
- **“Євро” поріг.** Вартість тендера вимагає застосування найбільш суворої конкурентної процедури аукціону - “відкриті торги з публікацією англійською мовою”. “Євро” поріг відповідає порогам, що використовуються у законодавстві ЄС про публічні закупівлі та є різними для товарів/послуг і для будівельних робіт.

Наразі система включає чотири типи конкурентних і два типи неконкурентних процедур закупівлі. Замовник може бути зацікавлений у використанні менш складної конкурентної процедури або неконкурентної процедури для мінімізації адміністративних витрат і часу, необхідних для проведення закупівлі. В деяких випадках за таким рішенням може стояти бажання вибрати “правильного” постачальника, тобто корупція.

Конкурентні процедури. Всі конкурентні процедури (таблиця 1) передбачають публікацію оголошення про закупівлю в режимі онлайн та електронний аукціон. Відмінності стосуються (1) умов проведення закупівлі, (2) часу, коли проводиться перевірка документації заявки постачальника (до чи після аукціону), та (3) кількість заявок, необхідних для успішного завершення закупівлі. В таблиці 1 описуються три основні конкурентні процедури. Четвертий тип використовується виключно для закупівель для потреб оборони, тож замовники, охоплені даним дослідженням, не можуть використовувати цей тип.

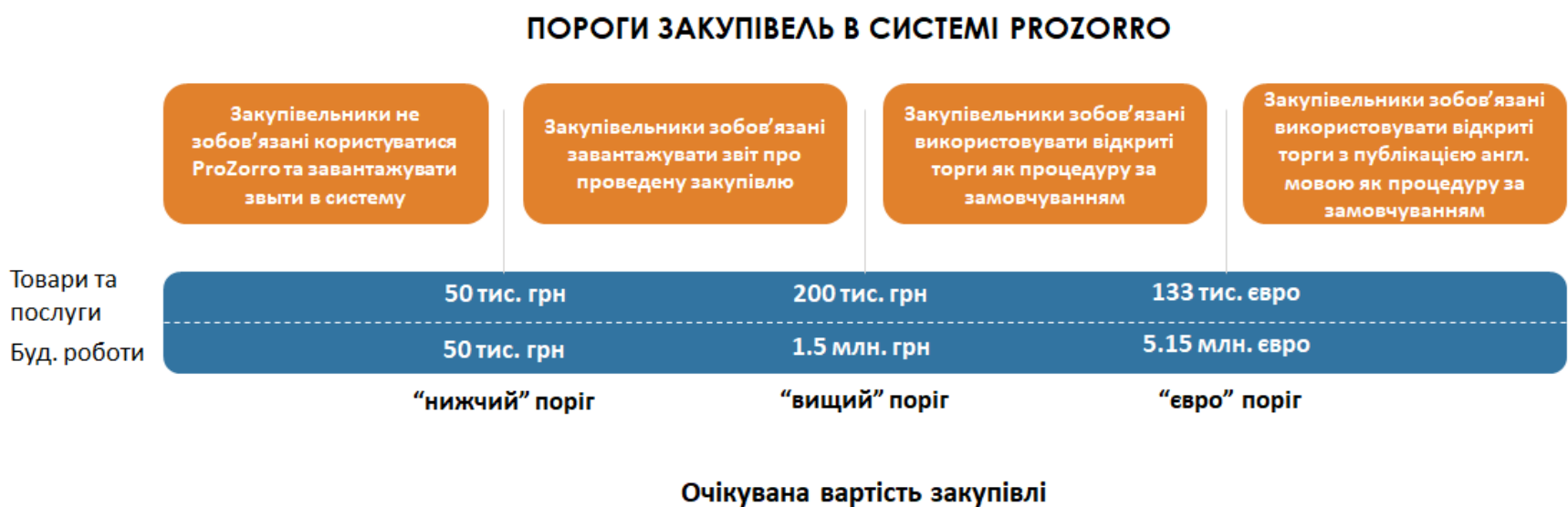
Таблиця 1. Типи конкурентних процедур

Назва	Умови	Кваліфікація	Кількість постачальників
Допорогова конкурентна закупівля	Добровільна для закупівлі на суму, що є меншою за “вищий” поріг	Після кваліфікації	Одного постачальника достатньо
Відкриті торги	Обов’язкова для закупівлі на суму, що перевищує “вищий” поріг, але є меншою за “євро” поріг	Після кваліфікації	Не менше двох постачальників
Відкриті торги з публікацією англійською мовою	Обов’язкова для закупівлі на суму, що перевищує “євро” поріг	До кваліфікації	Не менше двох постачальників

Джерело: Закон України “Про публічні закупівлі”, наказ ДП “Зовнішторгвидав Україна” від 13.04.2016 №35.

На рисунку 3 зображені пороги для процедур закупівлі, встановлені в Законі “Про публічні закупівлі”. Співвідношення очікуваної вартості предмету закупівлі зі значеннями порогів визначає, яку процедуру закупівлі має використовувати замовник.

Рис. 3. Пороги, які використовуються в українській системі публічних закупівель



Джерело: Закон України “Про публічні закупівлі”, наказ ДП “Зовнішторгвидав Україна” від 13.04.2016 №35.

Неконкурентна процедура має два типи. **(1) Звіт про укладений договір** застосовується, якщо вартість предмету закупівлі перевищує зазначений “нижчий” поріг, але є нижчою за “вищий” поріг. У таких випадках замовник має право прямо обирати постачальника, але при цьому зобов’язаний подати до онлайн системи звіт з інформацією про проведення закупівлі та копію підписаного договору. Якщо вартість предмету закупівлі є меншою за “нижчий” поріг, замовник не зобов’язаний подавати будь-яку інформацію до системи ProZorro, але може робити це добровільно.

(2) Переговорна процедура. Якщо вартість предмету закупівлі перевищує “вищий” поріг, замовник все рівно може прямо обирати постачальника у виняткових випадках. Закон “Про публічні закупівлі” визначає сім підстав для застосування переговорної процедури. Дві найчастіші підстави включають ситуації, коли замовником було здійснено дві невдалі спроби провести тендер, і ситуації нагальної потреби (наприклад, у випадку природного катаклізму), що вимагає швидкого проведення закупівлі.

Запровадження електронної системи закупівель суттєво підвищило прозорість публічних закупівель, підвищило рівень конкуренції та знизило бар’єри щодо доступу до участі в таких закупівлях приватних компаній, особливо це стосується малого та середнього бізнесу. Також система привернула безпрецедентний рівень уваги та підтримки з боку громадськості. Однак сама по собі електронна система не здатна вилікувати всі проблеми у сфері публічних закупівель. Етапи планування та особливо виконання договорів здебільшого залишаються поза межами системи. Крім цього, подальший розвиток системи неможливий без підвищення рівня професіоналізму малих та середніх замовників. Місцеві спеціалісти, які проводять закупівлі, загалом добре знають зміст Закону “Про публічні закупівлі”, але їм часто бракує навичок, необхідних для приваблення та роботи з постачальниками, а також ефективного використання електронних аукціонів.

ПИТАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Вплив на ефективність проведення закупівель може бути відмінним для ОТГ завдяки ефекту синергії реформи системи проведення закупівель та реформи децентралізації. Поєднання цих двох реформ може призвести до більш ефективних закупівель внаслідок відкритості електронної системи закупівель та потужних стимулів для органів місцевого самоврядування щодо ефективного розпорядження власними ресурсами. Оцінка такого ефекту є основним питанням цього дослідження. Таким чином, метою цього документу є порівняти ефективність використання публічних коштів об’єднаними територіальними громадами (ОТГ), районними державними адміністраціями (РДА) та необ’єднаними громадами (НГ), тобто містами та селами, які не є частиною об’єднаних громад.

Ключове питання дослідження: *Які відмінності існують у діяльності з проведення закупівель між об’єднаними територіальними громадами та “традиційними” адміністративними одиницями в плані ефективності, прозорості та цін?*

СТРАТЕГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

У даному розділі представлено загальний підхід, який використовується для одержання відповідей на ключові питання дослідження, а також конкретні питання визначення вибірки та побудови кількісних індикаторів.

ІНДИКАТОРИ ПРОЗОРОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ

Як правило, процес проведення закупівлі ділиться на три етапи:

Етап до проведення тендеру включає оцінку потреб у товарах і послугах, визначення технічних характеристик предмету закупівлі, підготовку тендерної документації та вибір процедури проведення закупівлі, яка буде використовуватися. Цей етап може включати надсилання постачальникам особистих запрошень до участі в процедурі закупівлі та зустрічі з постачальниками для обговорення технічних характеристик предмету закупівлі. Якщо замовник використовує конкурентну процедуру, цей етап завершується публікацією оголошення про проведення процедури закупівлі в режимі онлайн.

Етап тендеру, в разі проведення конкурентної процедури, розпочинається з оголошення про проведення процедури закупівлі та завершується підписанням договору. Відповідно, він включає відповіді на питання потенційних постачальників, їх кваліфікацію (перевірка поданих постачальниками документів), підготовку та підписання контракту. У разі подання одним з учасників скарги до Антимонопольного комітету України (АМКУ), цей етап також включає участь у засіданнях постійної адміністративної колегії АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Етап після проведення тендеру включає все, що відбувається з моменту підписання договору до завершення (припинення) дії договору про закупівлю. Цей етап включає постачання товарів і надання послуг, тому це можна вважати найважливішою частиною всього процесу проведення закупівлі.

Для вимірювання ефективності та прозорості закупівель ОТГ, нами була розроблена система з одинадцяти індикаторів (таблиця 3), які оцінюють кожен з етапів процесу проведення закупівлі.

Таблиця 3. Індикатори прозорості та ефективності, що використовуються у цьому звіті

Етап до проведення тендеру	Етап тендеру	Етап після проведення тендеру
• уникання ProZorro • уникання “вищого” та “євро” порогу • використання конкурентних процедур	• питання без відповіді • рівень конкуренції • відсоток дискваліфікацій • відсоток успішних тендерів • відсоток тендерів з аномально високою економією	• розірвання контрактів • показник збільшення ціни додатковими угодами • відсоток найбільшого постачальника

- **Уникання ProZorro.** Якщо вартість предмету закупівлі є меншою за “нижчий” поріг, замовник має право безпосередньо обирати постачальника та не зобов’язаний подавати звіт через систему ProZorro. Така ситуація є цілком законною. Однак, якщо більшість закупівель замовника проводяться поза межами ProZorro, це може вказувати на уникання прозорих процедур. Така поведінка може бути наслідком відсутності професіоналізму (наприклад, у випадку малого замовника працівник, відповідальний за проведення закупівлі, може мати дуже обмежені навички або взагалі не вміти користуватися комп’ютером), бажанням уникнути адміністративні витрати, пов’язані зі звітуванням, або приховати інформацію про закупівлю. *Ми обчислювали відсоток закупівель, які проводяться за межами ProZorro, та порівнювали значення, одержані для ОТГ, РДА і НГ.*
- **Уникання “вищого” та “євро” порогу.** Якщо вартість предмету закупівлі перевищує “вищий” поріг, замовник зобов’язаний використовувати конкурентну процедуру, а якщо вартість перевищує “євро” поріг, замовник зобов’язаний використовувати найбільш сувору конкурентну процедуру, яка вимагає найбільше часу. Замовник може мати бажання уникнути конкурентної процедури, шляхом оголошення закупівлі на меншу суму. Така поведінка є незаконною та карається штрафом. Без ретельного вивчення документів щодо закупівлі неможливо судити про те, чи замовник намагався уникнути порогу, або була дійсно потреба в закупівлі на меншу суму. Однак ми можемо визначити підозрілі випадки. У цілях даного дослідження ми визначали *закупівлю як підозрілу, якщо її очікувана вартість була щонайбільше на 5% нижчою ніж “вищий” поріг або “євро” поріг.*
- **Використання конкурентних процедур.** Якщо вартість предмету закупівлі є меншою за “вищий” поріг, замовник може добровільно обрати конкурентну процедуру або прямий відбір постачальника. З одного боку, прямий відбір постачальника є швидшим і більш гнучким способом проведення закупівлі, ніж конкурентна процедура. З іншого боку, конкурентна процедура стимулює конкуренцію між постачальниками та в середньому надає кращу ціну за одиницю товару, ніж прямий відбір. Для перевірки того, наскільки замовники схильні використовувати конкурентні процедури проведення закупівель з

очікуваною вартістю, меншою за “вищий” поріг, ми обчислювали **відсоток конкурентних процедур серед процедур з очікуваною вартістю, меншою за “вищий” поріг, для кожної адміністративної одиниці**.

- **Питання без відповіді.** Механізм надання відповідей на питання є інструментом комунікації між замовниками та потенційними постачальниками. У разі проведення допорогової конкурентної закупівлі, замовник може ігнорувати питання, надіслані постачальниками в режимі онлайн стосовно конкретної закупівлі. Хоча така практика не заборонена законодавством, це негативно позначається як на конкретній процедурі закупівлі (постачальники не одержують усю необхідну інформацію), так і на майбутніх процедурах (проігноровані постачальники можуть вирішити не брати участі в закупівлях у майбутньому). Даний індикатор відображає **кількість закупівель, під час яких принаймні одне питання залишилося без відповіді у разі проведення допорогової конкурентної закупівлі**.
- **Рівень конкуренції.** Відповідно до даних ProZorro, більша кількість учасників аукціону в середньому забезпечує кращу ціну за одиницю товару. Для перевірки здатності адміністративних одиниць приваблювати постачальників до участі в аукціонах ми визначали **середній рівень конкуренції для кожного з трьох ключових ринків для ОТГ, РДА і НГ: будівельні роботи, паливо та продукти харчування**.
- **Відсоток дискваліфікацій.** Для участі в конкурентній процедурі кожен постачальник має подати пакет кваліфікаційних документів. Ці документи доводять його відповідність вимогам та здатність виконати контракт. У разі допорогових закупівель та відкритих торгів документи перевіряються після аукціону та лише того постачальника, який запропонував найнижчу ціну. У разі відкритих торгів з публікацією англійською мовою документи кожного постачальника, який подав заявку на участь, перевіряються до аукціону, і до участі у торгах допускаються лише ті компанії, які відповідають визначеним вимогам. Високий відсоток дискваліфікацій може бути наслідком неякісно підготовленої тендерної документації з нечіткими критеріями відповідності або недосвідченості постачальників. Це також може бути сигналом щодо корупції, коли тендерний комітет намагається знайти причини дискваліфікувати “небажаних” постачальників. **Ми обчислювали середній відсоток дискваліфікованих постачальників в одному тендері**.
- **Відсоток успішних тендерів.** Існує три можливі варіанти завершення конкурентної процедури закупівлі: успішне проведення закупівлі, неуспішне проведення закупівлі та скасована процедура закупівлі. Для успішного завершення процедури закупівлі замовник має визначити технічний опис товару та очікувану вартість з урахуванням наявних бюджетних коштів та аналізу ринку. Замовник також повинен підготувати та опублікувати тендерну документацію, та відповісти на питання потенційних постачальників. Зрештою, після аукціону, замовник має оцінити документи переможця аукціону та укласти контракт. Неуспіх на будь-якому з описаних етапів спричиняє неуспішність або скасування процедури. **Ми обчислювали середній відсоток успішних тендерів у загальній кількості оголошених тендерів**.
- **Відсоток тендерів з аномально високою економією.** Номінальний показник економії обчислюється в системі ProZorro, як відсоток зменшення вартості закупівлі в результаті аукціону. Загалом, високий відсоток заощаджень вважається позитивним індикатором, однак, надто високий показник викликає підозру. Це може бути ознакою неадекватної очікуваної вартості (помилка замовника) або аномально низької ціни (підозріла поведінка з боку постачальника). Для визначення того, наскільки важливою є проблема аномально високої економії для адміністративних одиниць, включених у дослідження, **ми обчислювали середній відсоток тендерів з аномально високою економією в загальній вартості завершених тендерів**. У цілях даного дослідження ми вважаємо відсоток економії аномальним, якщо він дорівнює чи перевищує 30%.
- **Розірвання контрактів.** Часті розірвання контрактів є ознакою суттєвих проблем із проведенням закупівель замовником. **Ми обчислювали відсоток розірваних контрактів у загальному обсязі укладених контрактів**.
- **Показник збільшення ціни додатковими угодами.** Закон “Про публічні закупівлі” надає право змінювати ціну за одиницю товару, вказану в договорі про закупівлю, не більше ніж на 10% в одній додатковій угоді, якщо відбулися значні зміни ціни такого товару на ринку. Таке положення є захистом проти необхідності постійно проводити нові процедури закупівлі товарів з високою вірогідністю коливань ціни, наприклад, пального. З іншого боку, право змінювати ціну може і часто призводить до зловживань. Ми можемо порівнювати, **наскільки часто замовник підписує додаткові угоди для зміни ціни порівняно з іншими замовниками**.
- **Відсоток найбільшого постачальника.** Одним з основних результатів нової електронної системи закупівель, запровадженої у 2016 році, стала більша диверсифікація договорів серед постачальників. Зокрема, у 2015 році 1451 замовників (11% серед усіх замовників) мали всі договори про закупівлі, підписані з одним постачальником. У 2016 році, після запровадження системи ProZorro, їх кількість зменшилася до 111. Загалом вважається хорошою практикою, коли замовник не залежить надмірно від

одного постачальника. Для порівняння адміністративних одиниць у цьому аспекті ми обчислювали ***відсоток найбільшого постачальника у загальному обсязі укладених договорів про закупівлю.***

Ціни. З огляду на вимоги, які визначені в оголошенні про проведення закупівлі, ціна на товар може бути головним індикатором, що узагальнює всю інформацію про всі етапи закупівлі. Чим кращим є процес проведення закупівлі, тим нижчою є одержана ціна (за умови рівності всіх інших умов).

Для порівняння цін, за якими закупаються ОТГ, тобто цінової ефективності, було проведено аналіз однорідних товарів і робіт, які можна легко порівнювати. Основними критеріями відбору є їх важливість у використанні публічних коштів та достатність розміру вибірки. Іншими словами, такі товари повинні становити істотну частку витрат публічних коштів та мати достатньо велику кількість тендерів для того, щоб провести обґрунтоване порівняння. Таким чином, до переліку було включено:

- Продукти харчування (картопля, масло, яйця)
- Паливо (А-95, А-92, дизель)
- Ремонт доріг

ВИБІРКА

АДМІНІСТРАТИВНІ ОДИНИЦІ

Нами було визначено перелік адміністративних одиниць, які були включені в дослідження. На обласному рівні були обрані Дніпропетровська та Хмельницька області. Дніпропетровська область є лідером в об'єднанні громад – 60 ОТГ⁵ охоплюють 53,4% території області. Хмельницька область є однією з найбільш прогресивних щодо масштабу реформи децентралізації (5-е місце). Наразі в області утворено 41 ОТГ⁶, які охоплюють 53,5% її території (22 з них були утворені у 2015 році). Ці дві області можна вважати репрезентативними для Східної та Західної України; вони є достатньо великими для надання даних для статистичного аналізу.

Період, який нас цікавить, обмежується 2017 роком, оскільки більшість ОТГ були утворені у 2015-2016 роках, і до 2017 року вони почали повноцінно функціонувати. З іншого боку, 2017 рік є єдиним повним роком обов'язкового використання електронної системи закупівель. (У таблиці 2 показано розподіл ОТГ, утворених у 2015 та 2016 роках, за областями.)

Таким чином, остаточна вибірка включає публічні закупівлі, проведені такими адміністративними одиницями у 2017 році:

- об'єднаними територіальними громадами (ОТГ);
- необ'єднаними громадами (НГ): селами, селищами, містами, які не об'єдналися в ОТГ.
- Районними державними адміністраціями (РДА).

⁵ Включаючи ОТГ, утворені у 2017 році.

⁶ Включаючи ОТГ, утворені у 2017 році.

Таблиця 2. Розподіл ОТГ, утворених у 2015 та 2016 роках, за областями

Область	Кількість ОТГ, утворених у 2015 р.	Кількість ОТГ, утворених у 2016 р.	Загальна кількість ОТГ, утворених у 2015 та 2016 рр.
Вінницька	2	19	21
Волинська	5	10	15
Дніпропетровська	15	19	34
Донецька	3	3	6
Житомирська	9	23	32
Закарпатська	2	1	3
Запорізька	6	10	16
Івано-Франківська	3	8	11
Київська	1	1	2
Кіровоградська	2	3	5
Луганська	2	1	3
Львівська	15	7	22
Миколаївська	1	18	19
Одеська	8	3	11
Полтавська	12	6	18
Рівненська	5	13	18
Сумська	1	13	14
Тернопільська	26	10	36
Харківська	0	4	4
Херсонська	1	11	12
Хмельницька	22	4	26
Черкаська	3	3	6
Чернівецька	10	6	16
Чернігівська	5	11	16

Джерело: Веб-сайт decentralization.gov.ua

Для аналізу були відібрані всі юридичні особи, визначені як такі, що відносяться до однієї з адміністративних одиниць у вибірці. Наприклад, ми визначили три окремі юридичні особи, що відносяться до Дунаєвецької громади (Хмельницька область): міська рада, фінансове управління та управління освіти, молоді та спорту. Майже всі ОТГ та НГ у вибірці мають окрему юридичну особу – виконавчий комітет ради.

Для визначення всіх юридичних осіб, необхідних для аналізу, була застосована така процедура:

Етап 1. Одержання інформації з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ЄДР) про всі діючі юридичні особи, зареєстровані в Хмельницькій та Дніпропетровській областях.

Етап 2. Виключення великих міст обласного рівня (Дніпро, Кривий Ріг, Старокостянтинів тощо). Такі міста концентрують значну частку фінансових потоків та однозначно можуть вважатися такими, що не вписуються в загальну картину.

Етап 3. Обмеження вибірки за допомогою переліку ключових слів. Цей перелік включає назви адміністративних управлінь у системі ради (Додаток В, таблиця В1).

Етап 4. Віднесення відібраних юридичних осіб до конкретних ОТГ, РДА та НГ у ручному режимі.

Етап 5. Перевірка бази даних публічних закупівель з метою визначення тих юридичних осіб, які наразі закриті, але які проводили закупівлі у 2017 році.

Таблиця 2 відображає вибірку, сформовану на основі даних ЄДР. Загалом ми відібрали 1124 юридичні особи в Дніпропетровській та Хмельницькій областях, з них 150 юридичних осіб (13%) відносяться до 60 ОТГ, 362 юридичні особи 32%) – до 42 РДА, а решта – до НГ.

Подальше порівняння даних ЄДР з системою ProZorro виявляє, що для деяких адміністративних одиниць немає даних в електронній системі закупівель. Зокрема, 56% НГ не присутні в системі ProZorro. Таку ситуацію можна частково пояснити низькими сумами закупівель у цих громадах. Іншими словами, вартість усіх тендерів була меншою ніж поріг у 50 тис. грн.

Таблиця 3. Кількість юридичних осіб у вибірці

	Муніципалітети	РДА	Села та селища	Загалом
Дніпропетровська область	11	162	336	509
<i>у тому числі</i>				
ОТГ	5	-	87	92
РДА	-	162	-	162
НГ	6	-	249	255
Хмельницька область	21	200	394	615
<i>у тому числі</i>				
ОТГ	11	-	47	58
РДА	-	200	-	200
НГ	10	-	347	357
Усього	32	362	730	1,124

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ЄДР

Рамка 1. ОТГ і РДА, відсутні у вибірці

Відсоток відсутніх у вибірці РДА і ОТГ є таким, що ним можна знехтувати, і кожен такий випадок має логічне пояснення. Так лише одна ОТГ та одна РДАу вибірці не користувалися системою ProZorro у 2017 році:

- Маломихайлівська ОТГ, Дніпропетровська область.** Утворена в грудні 2016 року. Об’єднала дві ради (4 села) із загальним населенням 4400 мешканців. Існують дві юридичні особи, пов’язані з цією ОТГ: Маломихайлівська сільська рада та виконавчий комітет сільської ради. Станом на травень 2018 року сільська рада жодного разу не використовувала систему ProZorro. З іншого боку, виконавчий комітет оголосив свій перший тендер через ProZorro у січні 2018 року. З того часу комітет оголосив ще 10 тендерів і уклав 10 договорів з постачальниками. Залишається невідомим, чому ОТГ не використовувала систему ProZorro у 2017 року попри її обов’язковість. Причина може бути пов’язана з тим, що ОТГ була утворена лише в грудні 2016 року та ймовірно почала повноцінно функціонувати лише наприкінці 2017 року, а також могла успадкувати договори від двох попередніх рад, які об’єдналися.
- Летичівська РДА, Хмельницька область.** На території району знаходиться 57 сільських населених пунктів, однак усі вони адміністративно об’єднані у дві громади: Летичівська ОТГ (45 сіл) та Меджибізька ОТГ (12 сіл). Лише одна юридична особа відноситься до районної ради, і дев’ять відносяться до районної адміністрації. Але жодна з них не проводила публічні закупівлі у 2017 та 2018 роках. Причиною може бути те, що всі населені пункти на цій території увійшли до ОТГ.

Кількість адміністративних одиниць, які використовувалися в обчисленні індикаторів прозорості та ефективності, для різних індикаторів є різною. Наприклад, при обчисленні середнього відсотку успішних тендерів з очікуваною вартістю, вищою ніж “вищий” поріг, ми враховували лише ті адміністративні одиниці, які мали хоча б три проведені закупівлі на суми, вищі ніж “вищий” поріг. Таким чином до аналізу увійшли 37 з 59 ОТГ і жодна з НГ. У таблиці 4 представлено критерії відбору адміністративних одиниць для кожного індикатора. Обрання цих конкретних критеріїв було мотивовано наміром отримати достатньо велику та надійну вибірку. Для індикаторів, які дозволяють зробити серйозні висновки, ми визначили особливо суворі

критерії відбору. Зокрема для індикатора “використання конкурентних процедур” ми відбирали лише ті адміністративні одиниці, які мають не менше п’яти завершених процедур закупівлі на суми, нижчі ніж “вищий” поріг.

Таблиця 4. Критерії відбору адміністративних одиниць, які використовувалися в обчисленні індикаторів

Індикатор	Критерії	Кількість:		
		ОТГ	РДА	НГ
Уникання ProZorro	План проведення закупівель доступний у системі	59	41	196
Уникання “вищого” порогу	Хоча б 1 завершена закупівля нижче “вищого” порогу	57	41	253
Уникання “євро” порогу	Хоча б 1 завершена закупівля вище “вищого” порогу	57	36	53
Використання конкурентних процедур	Не менше 5 завершених закупівель нижче “вищого” порогу	56	37	118
Питання без відповіді	Хоча б 1 конкурентна закупівля нижче “вищого” порогу	15	37	40
Рівень конкуренції	Не менше 3 завершених конкурентних закупівель цільової категорії	окремі для кожної категорії		
Відсоток дискваліфікацій	Не менше 3 завершених конкурентних закупівель цільової категорії			
Відсоток успішних тендерів. Тендери нижче “вищого” порогу	3 або більше завершених конкурентних закупівель	5	34	10
Відсоток успішних тендерів. Тендери вище “вищого” порогу	3 або більше завершених конкурентних закупівель	37	28	3
Відсоток тендерів з аномально високою економією	Хоча б 1 завершена конкурентна закупівля	58	40	45
Розірвання контрактів	Не менше 5 укладених договорів	58	39	119
Показник збільшення ціни додатковими угодами	Не менше 5 укладених договорів	58	39	119
Відсоток найбільшого постачальника	Не менше 5 укладених договорів	58	39	119

ЦІНА ЗА ОДИНИЦЮ ТОВАРУ

Для одержання процедур закупівель визначених товарів з бази даних ProZorro були використані ключові слова для пошуку в полі “опис товару”. Перелік ключових слів представлено в таблиці В2 (Додаток В).

Після створення початкового набору даних ціну кожного товару було одержано з договорів відповідних тендерів. Якщо ціну не можна було визначити, тендер на закупівлю виключався з набору даних. Розподіл тендерів, включених до остаточного набору даних, представлено в таблиці 4.

Таблиця 4. Кількість завершених тендерів обраних товарів у вибірці

	Кількість завершених тендерів							
	Разом	Картопля	Масло	Яйця	А-95	А-92	Дизель	Ремонт доріг
ОТГ	282	21	57	29	24	68	62	21
РДА	389	71	66	79	36	78	49	-
НГ	217	12	20	3	31	22	8	121

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence

РЕЗУЛЬТАТИ

Даний розділ представляє загальні результати аналізу, зокрема більш докладну інформацію про сформовану вибірку та оцінку індикаторів прозорості та ефективності. Крім цього, в останньому підрозділі представлено аналіз цінової ефективності для конкретних товарів.

КІЛЬКІСТЬ ТА ВАРТІСТЬ ЗАВЕРШЕНИХ ТЕНДЕРІВ

Першим кроком є порівняння загальної кількості та вартості проведених тендерів. У 2017 році юридичні особи, які увійшли до вибірки, оголосили 17,7 тис. закупівель (18,2 тис. лотів) та успішно завершили процедури закупівлі для 16,2 тис. лотів (89%). У таблиці 5 узагальнено статистику про кількість та вартість завершених закупівель.

Загалом, діяльність з проведення закупівель є дуже різномірною як всередині, так і між різними групами адміністративних одиниць. Наприклад, Богданівська ОТГ (Дніпропетровська область) мала дуже високий рівень активності у 2017 році та уклала багато договорів на загальну суму 126,6 млн. грн. Зеленодольська ОТГ уклала 1083 договори. Водночас Лихівська ОТГ завершила лише 4 процедури закупівлі.

Попри високу варіативність щодо кількості укладених договорів, абсолютна більшість ОТГ і РДА уклали більше 5 договорів – відповідно 98% та 95%. Цей індикатор є суттєво нижчим для НГ – лише 59% уклали більше 4 договорів.

Порівняння кількості завершених тендерів показує, що поведінка ОТГ у проведенні закупівель є ближчою до РДА, ніж до НГ. Зокрема у 2017 році в середньому ОТГ завершили 139 тендерів, РДА – 113, тоді як НГ – лише 13.

Картина є дещо відмінною, якщо подивитися на загальну та середню вартість завершених тендерів. У середньому загальна вартість договорів, укладених однією ОТГ у 2017 році майже вдвічі перевищує аналогічний показник для РДА. Ця сама тенденція спостерігається при порівнянні вартості середнього договору.

Таблиця 5. Кількість та вартість завершених закупівель за типами адміністративних одиниць у 2017 р.

	Кількість адміністративних одиниць ⁷	Середнє значення	Стандартне відхилення	Медіана	Мін.	Макс.
Кількість завершених закупівель						
ОТГ	59	139,4	179,2	78	4	1083
РДА	41	112,8	120,9	77	1	595
НГ	254	13	27,3	4	1	309
Загальна вартість укладених договорів						
ОТГ	59	25,3 млн.	22,3 млн.	19,9 млн.	2,8 млн.	126,6 млн.
РДА	41	15,0 млн.	12,8 млн.	11,6 млн.	0,1 млн.	54,4 млн.
НГ	254	2,0 млн.	3,9 млн.	0,6 млн.	0,04 млн.	28,6 млн.
Середня вартість укладених договорів						
ОТГ	59	338,1 тис.	283,5 тис.	296,0 тис.	36,2 тис.	1,8 млн.
РДА	41	172,7 тис.	111,6 тис.	157,1 тис.	27,1 тис.	481,9 тис.
НГ	254	216,9 тис.	486,0 тис.	128,8 тис.	13,4 тис.	7,0 млн.

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence

⁷ 9 НГ не завершили тендери у 2017 році та не були включені до таблиці.

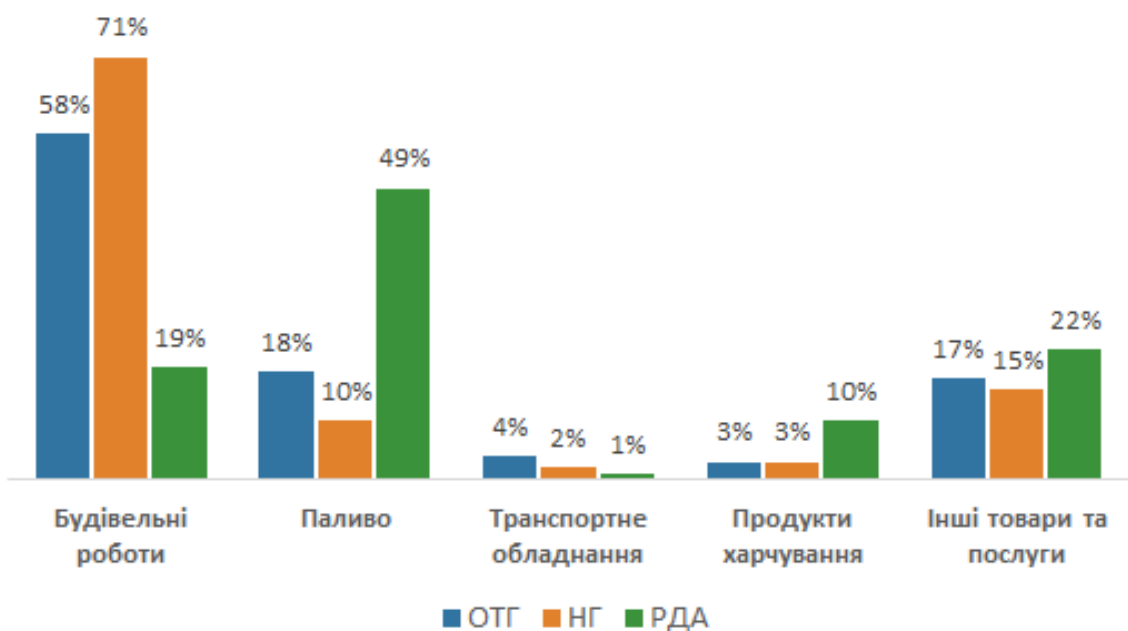
СТРУКТУРА ЗАКУПІВЕЛЬ

Хоча ОТГ, РДА і НГ закуповують практично ідентичний перелік товарів і послуг (Додаток Е, таблиця Е1), структура закупівель є різною для цих трьох груп (рис. 4).

По-перше, *будівництво є першою, найважливішою категорією в закупівлях ОТГ і НГ*. Зокрема, для ОТГ будівельні роботи складають 23% закупівель та 58% їх загальної вартості (для НГ 71% та 35% відповідно). Другою важливою групою в обох випадках є продукти харчування та супутні продукти: 18% та 13% для ОТГ і НГ відповідно.

Для РДА закупівля палива (бензин, природний газ) та електроенергії становить найбільшу частку (49%) закупівель місцевих державних адміністрацій. На другому місці знаходиться будівництво (19%). З іншого боку, на першому місці за кількістю тендерів знаходяться продукти харчування.

Рис. 4. Структура закупівель за типами адміністративних одиниць, % вартості договорів



Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence

ІНДИКАТОРИ ПРОЗОРОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ

Як зазначалося в попередньому розділі, замовники мають певний простір для уникання ProZorro, а також для обрання типу процедури закупівлі для застосування в системі ProZorro.

По-перше, замовники зобов'язані розміщувати звіт у системі ProZorro, якщо вартість закупівлі перевищує “нижчий” поріг у 50 тис. грн. Таким чином, існує можливість розділити закупівлю на частини для уникнення перевищення встановленого порогу. По-друге, замовники зобов'язані використовувати конкурентну процедуру, якщо вартість тендеру перевищує “вищий” поріг, який дорівнює 200 тис. грн. для товарів і послуг і 1,5 млн. грн. для будівельних робіт. Однак, якщо вартість тендеру знаходиться в межах від “нижчого” до “вищого” порогу, замовники можуть обирати між аукціоном та прямим відбором постачальника⁸. По-третє, якщо вартість закупівлі перевищує “свро” поріг, замовник зобов'язаний використовувати найбільш сувору конкурентну процедуру, яка вимагає найбільше часу – відкриті торги з публікацією англійською мовою. Деякі замовники можуть мати бажання розділити закупівлю на частини, щоб уникнути “свро” порогу.

ТЕНДЕРИ ПОЗА СИСТЕМОЮ PROZORRO

Якщо вартість закупівлі є меншою за “нижчий” поріг, замовники можуть не застосовувати електронну закупівлю та не розміщувати інформацію про договір у системі. Однак вони все рівно мають офіційно визначений обов'язок включати ці закупівлі до річного плану закупівель, який має оприлюднюватися в режимі онлайн.

Хоча обов'язок оприлюднювати річні плани закупівель у режимі онлайн був визначений раніше запровадження системи ProZorro⁹, деякі замовники все ще не оприлюднюють свої плани або оприлюднюють неповну інформацію. Тим не менш, нами було виявлено плани закупівель для всіх ОТГ та РДА, а також для 75% НГ.

Відповідно до одержаних даних, у середньому ОТГ є найменш схильними уникати системи ProZorro. Середнє значення, медіана та найбільша частка вартості закупівель поза межами ProZorro для однієї ОТГ є меншою, ніж відповідні показники для РДА та НГ (таблиця 6).

⁸ Див. таблицю 1 і рис. 3 щодо відповідності між порогами та варіантами процедури закупівель.

⁹ Ця вимога була частиною попереднього закону про закупівлі, прийнятого у квітні 2014 року.

Таблиця 6. Тендери, проведені поза межами ProZorro, % вартості річного плану

	Кількість адміністративних одиниць	Середнє значення	Стандартне відхилення	Медіана	Мін.	Макс.
ОТГ	59	12,3	17,0	5,0	0,0	70,2
РДА	41	19,5	25,9	9,9	0,0	100
НГ	196	36,9	43,1	10,4	0,0	100

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence.

Критерій відбору: План проведення закупівель розміщено в системі ProZorro.

УНИКАННЯ “ВИЩОГО” ТА “ЄВРО” ПОРОГУ

Замовник може розділити закупівлю на кілька менших за обсягом закупівель, щоб уникнути “вищого” порогу та необхідності проводити обов’язкову конкурентну процедуру (відкриті торги) або щоб уникнути “євро” порогу та необхідності проводити найбільш сувору конкурентну процедуру (відкриті торги з публікацією англійською мовою). Така поведінка є незаконною та карається штрафом від 12 до 25,5 тис. грн.

Аналіз даних ProZorro не дозволяє зробити однозначні висновки про наміри адміністративних одиниць. Однак можна застосовувати підхід “червоних прапорців”. Тому було визначено такий загальний принцип: *якщо очікувана вартість закупівлі є нижчою ніж “вищий” поріг або “євро” поріг на 5% чи менше, така закупівля може вважатися підозрілим випадком*¹⁰.

Аналіз даних ProZorro показує, що великий відсоток ОТГ і РДА оголошували хоча б одну “підозрілу” закупівлю (таблиця 7):

- 84% ОТГ (48 з 57) та 73% РДА оголошували хоча б одну закупівлю на суму, меншу ніж “вищий” поріг, з ознаками уникнення процедури відкритих торгів;
- 11% ОТГ і 31% РДА оголошували хоча б одну закупівлю з ознаками уникнення процедури відкритих торгів з публікацією англійською мовою.

Таблиця 7. Підозрілі закупівлі (з ознаками уникнення порогів) за типами адміністративних одиниць, % загальної вартості договорів

	Кількість адміністративних одиниць	Кількість ОТГ з підозрілими тендерами	Середнє значення	Стандартне відхилення	Медіана	Мін.	Макс.
Частка договорів нижче порогу з уникненням “вищого” порогу							
ОТГ	57	48	18,5	19,3	12,4	0,0	89,1
РДА	41	30	14,5	16,1	9,9	0,0	62,3
НГ	253	62	7,6	19,1	0,0	0,0	100,0
Частка договорів вище порогу з уникненням “євро” порогу							
ОТГ	57	6	2,2	7,3	0,0	0,0	40,3
РДА	36	11	11,7	20,1	0,0	0,0	68,2
НГ	53	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence.

Критерій відбору: Адміністративна одиниця має хоча б одну завершену закупівлю нижче “вищого” порогу / одну завершену закупівлю вище “вищого” порогу.

Підозрілі закупівлі становлять малу частку, якщо говорити про кількість закупівель. Однак вони є серед найбільших за обсягом та найдорожчих закупівель, тобто є суттєвими в плані вартості (таблиця 8).

¹⁰ Для визначення “підозрілих” закупівель ми користувалися очікуваною вартістю закупівлі - тобто сумою очікуваних вартостей лотів, які входять в закупівлю. Ми використовували лише ті закупівлі, за якими був заключений принаймні один договір

Таблиця 8. Підозрілі закупівлі (з ознаками уникання порогів) за групами

	Частка підозрілих закупівель нижче “вищого” порогу щодо:		Частка підозрілих закупівель вище “вищого” порогу щодо:	
	Кількості закупівель	Вартості договорів	Кількості закупівель	Вартості договорів
ОТГ	1,4%	4,1%	3,3%	20,4%
РДА	3,2%	18,4%	2,4%	17,6%
НГ	0,0%	0,0%	3,1%	10,4%

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence.

Критерій відбору: Адміністративна одиниця має хоча б одну завершену закупівлю нижче “вищого” порогу / одну завершену закупівлю вище “вищого” порогу.

Набагато нижчий відсоток підозрілих закупівель для НГ може бути обумовлений малими обсягами закупівель (як у термінах загальної вартості, так і розмірів договорів), які проводяться цими адміністративними одиницями. Таким чином, для багатьох НГ немає потреби “ділити” закупівлі, адже всі закупівлі й так нижче “вищого” порогу. Як показано в таблиці 5, для 50% НГ середня вартість договору є нижчою ніж 129 тис. грн. (нижче порогу 200 тис. грн. для товарів і послуг), а середнє число закупівель становить лише 4.

ПРОЦЕДУРИ ЗАКУПІВЛІ

Конкурентна процедура за вважається хорошою практикою, яка дозволяє одержати найнижчу ціну за одиницю товару та певною мірою запобігає корупції. Загалом розподіл закупівель відносно “вищого” порогу є різним для різних адміністративних одиниць (таблиця 9). Зокрема для НГ вартість майже 75% закупівель є нижчою ніж “вищий” поріг, а для ОТГ і РДА цей показник становить 50% та 37% відповідно.

Крім цього аналіз показує, що **ОТГ і НГ практично не використовують конкурентні процедури для закупівель нижче “вищого” порогу. 54 з 56 ОТГ проводили щонайменше 90% своїх закупівель нижче “вищого” порогу через неконкурентні процедури.** Більш того, найменшим значенням є 84%. Поведінка РДА є більш позитивною: у середньому РДА проводять 39% своїх закупівель нижче “вищого” порогу через конкурентну процедуру.

Така тенденція покладатися на прямий відбір постачальника залишається незмінною, навіть якщо з вибірки виключити всі закупівлі вартістю менше 50 тис. грн. Відповідно до вимог Закону “Про публічні закупівлі”, замовники не зобов’язані навіть звітувати про такі малі закупівлі, і для них розумно застосовувати прямий відбір постачальника.

Таблиця 9. Використання неконкурентної процедури в закупівлях нижче “вищого” порогу

	Кількість адміністративних одиниць	Частка закупівель нижче “вищого” порогу, % загальної вартості	Середнє значення	Стандартне відхилення	Медіана	Мін.	Макс.
ОТГ	56	50	99,1	2,8	100	83,8	100
РДА	37	37	61,3	32,3	63,6	3	100
НГ	118	75	96,8	12,2	100	20,8	100

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence.

Критерій відбору: Адміністративна одиниця має не менше 5 завершених закупівель нижче “вищого” порогу.

Популярність неконкурентної процедури без використання електронної системи може пояснюватися недостатньою професійною спроможністю місцевих службовців, відповідальних за проведення закупівель: їм може бракувати знань і навичок, необхідних для підготовки тендерної документації та приваблення постачальників для участі в електронному аукціоні (в найбільш критичних випадках вони можуть мати проблеми з користуванням комп’ютером). Крім цього неконкурентна процедура дозволяє відібрати місцевого та надійного постачальника, а для багатьох замовників підтримка місцевої економіки та гарантія якості товару/послуги є більш важливою, ніж ціна. Третьою можливою мотивацією є корупція, коли службовець, який проводить закупівлю, одержує винагороду від компанії за її обрання постачальником. Зрештою, просто набагато простіше й швидше проводити неконкурентну закупівлю нижче “вищого” порогу. Разом з цим, чинні реформаторські ініціативи (зокрема запровадження електронного каталогу), спрямовані на спрощення проведення конкурентних закупівель нижче “вищого” порогу, можуть допомогти пом’якшити цю проблему.

ПИТАННЯ БЕЗ ВІДПОВІДІ

Ведення продуктивного діалогу з постачальниками є критично важливим для успішності закупівлі. Такий діалог допомагає скоригувати тендерну документацію таким чином, щоб вона не містила дискримінаційних вимог. Це також мотивує постачальників до участі в закупівлях у майбутньому, навіть якщо вони не стали переможцями в аукціоні. Надати загальну оцінку діалогу складно, оскільки деякі ключові елементи, наприклад, зустрічі з постачальниками, не зазначаються в базі даних ProZorro. Однак, ми все рівно можемо відстежити випадки, коли замовники ігнорують питання постачальників при проведенні допорогових конкурентних закупівель (система ProZorro побудована таким чином, що замовник не може проігнорувати питання постачальників при проведенні відкритих торгів). Така практика вважається шкідливою для довгострокових стосунків з постачальниками, а також для репутації замовника.

Аналіз показав, що ця практика не є розповсюдженою: відносно мала частка¹¹ ОТГ та НГ, які проводили конкурентні допорогові закупівлі, використовують її:

- 4 з 15 ОТГ;
- 18 з 37 РДА;
- 8 з 40 НГ.

З іншого боку, практично половина районів проводили хоча б одну конкурентну допорогову закупівлю з ігноруванням деяких питань постачальників. Усе ж таки, **ситуація не є критичною**, якщо враховувати те, що закупівлі з питаннями без відповіді становлять лише дуже малу частку конкурентних допорогових закупівель, які проводилися районами (4% від очікуваної вартості). Для ОТГ і НГ цей показник становить 8% та 12% відповідно.

РІВЕНЬ КОНКУРЕНЦІЇ

Відповідно до даних ProZorro, більша кількість учасників аукціону в середньому забезпечує кращу ціну за одиницю товару. Для перевірки здатності адміністративних одиниць приваблювати постачальників для участі в аукціонах ми визначали середній рівень конкуренції для кожного з трьох ключових ринків для ОТГ, РДВ і НГ: будівельні роботи, паливо та продукти харчування.

Аналіз показав, що рівень конкуренції є високим при проведенні закупівель вище “вищого” порогу (Додаток D, таблиця D2). Зокрема, середня кількість учасників таких закупівель становить 2,4 – 2,8. З іншого боку, середня кількість учасників закупівель нижче “вищого” порогу становить 1 – 1,9. **Ключовим висновком є відсутність відмінностей у конкуренції при порівнянні типів адміністративних одиниць та товарів.**

ВІДСОТОК ДИСКВАЛІФАЦІЙ

Для участі в конкурентній процедурі кожен постачальник має подати пакет кваліфікаційних документів. Ці документи доводять відповідність постачальника вимогам та його здатність виконати контракт. При проведенні конкурентних допорогових закупівель та відкритих торгів документи перевіряються після аукціону та лише документи постачальника, який запропонував найнижчу ціну. При проведенні відкритих торгів з публікацією англійською мовою документи кожного постачальника, який подав заявку на участь у тендері, перевіряються до аукціону, і до участі у торгах допускаються лише ті компанії, які відповідають визначеним вимогам.

Високий відсоток дискваліфікацій може бути наслідком неякісно підготовленої тендерної документації з нечіткими критеріями відповідності або недосвідченості постачальників. Це також може бути сигналом щодо корупції, коли тендерний комітет намагається знайти причини дискваліфікувати “небажаних” постачальників. Ми обчислювали середній відсоток дискваліфікованих постачальників в одному тендері.

Аналіз показав, що дискваліфікація не є суттєвою проблемою, і насправді немає істотних відмінностей при порівнянні типів адміністративних одиниць та товарів (Додаток D, таблиця D3).

ВІДСОТОК УСПІШНИХ ТЕНДЕРІВ

Як описувалося в розділі щодо стратегії дослідження, успішно проведена закупівля з використанням конкурентної процедури відбору постачальника є одним з головних індикаторів належного функціонування системи закупівель. Для успішного завершення процедури закупівлі замовник має визначити технічний опис товару та очікувану вартість з урахуванням наявних бюджетних коштів та аналізу ринку. Замовник також повинен підготувати та опублікувати тендерну документацію та відповісти на питання потенційних постачальників. Зрештою, після аукціону, замовник має оцінити документи переможця аукціону та укласти контракт. Неуспіх на будь-якому з описаних етапів спричиняє неуспішність або скасування процедури.

¹¹ Критерій відбору: адміністративна одиниця має хоча б одну завершену конкурентну закупівлю нижче “вищого” порогу.

Конкурентна процедура є успішною, якщо виконуються такі дві умови:

- 1. Щонайменше дві компанії подали заявки для участі в аукціоні (стосується конкурентної процедури вище “вищого” порогу);
- 2. Хоча б одна компанія не була дискваліфікована після аукціону (у випадку проведенні відкритих торгів з публікацією англійською мовою – хоча б дві компанії не були дискваліфіковані до аукціону).

Замовник також має право скасувати процедуру. Скасування закупівлі може бути наслідком проблем з фінансуванням, а також проблем з плануванням потреби в товарах і послугах, або це може бути ознакою змови між замовником і компанією (деякі замовники можуть скасовувати закупівлю, якщо “не той” постачальник став переможцем аукціону).

Успішність тендеру великою мірою залежить від його розміру. Відсоток успішних тендерів, проведених ОТГ, є істотно вищим для закупівель вартістю менше “вищого” порогу (66%, див. Рис. 5). Аналогічний показник для закупівель вище “вищого” порогу становить 54,2%. Подібна картина спостерігається і для РДА: 64,6% проти 58,9%. На жаль, даних недостатньо для висновків щодо НГ. Можливим поясненням такої закономірності є те, що закупівлі вартістю менше “вищого” порогу мають менш суворі вимоги (наприклад, тендер може бути успішним при наявності лише однієї заявки).

З іншого боку, відсоток успішних тендерів для різних груп є дуже близьким. Хоча цей показник для НГ є дещо вищим, це може бути наслідком меншої кількості конкурентних процедур, які проводяться замовниками в цих громадах.

Немає істотних відмінностей при порівнянні типів адміністративних одиниць стосовно відсотку успішних тендерів.

Рис. 5. Відсоток успішних тендерів для типів адміністративних одиниць. Тендери вище “вищого” порогу

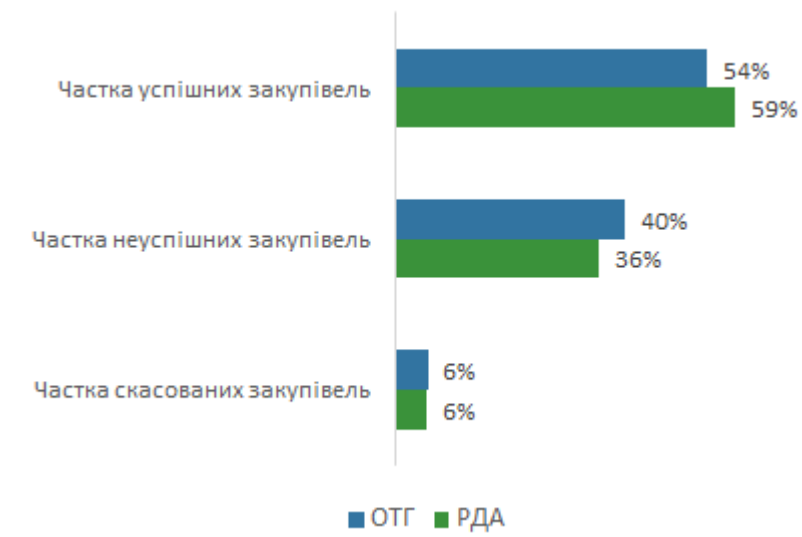
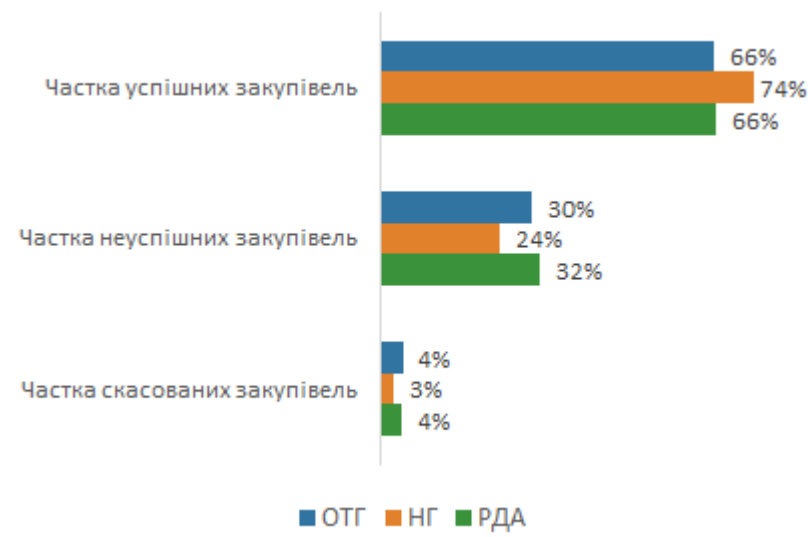


Рис. 6. Відсоток успішних тендерів для типів адміністративних одиниць. Тендери нижче “вищого” порогу



Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence.
Критерій відбору: Адміністративна одиниця має не менше 3 завершених конкурентних закупівель.

ВІДСОТОК ТЕНДЕРІВ З АНОМАЛЬНО ВИСОКОЮ ЕКОНОМІЄЮ

Номінальний показник економії обчислюється в системі ProZorro як відсоток зменшення вартості закупівлі в результаті аукціону. Загалом, високий відсоток заощаджень вважається позитивним індикатором, однак надто високий показник викликає підозру. Це може бути ознакою неадекватної очікуваної вартості (помилка замовника) або аномально низької ціни (підозріла поведінка з боку постачальника). Для визначення того, наскільки важливою є проблема аномально високої економії для адміністративних одиниць, включених у дослідження, ми обчислювали відсоток тендерів з аномально високою економією в загальній вартості завершених тендерів. У цілях даного дослідження ми вважаємо відсоток економії аномальним, якщо він дорівнює чи перевищує 30%.

Аналіз показав, що *ОТГ мають істотну нижчу частку тендерів з аномально високою економією, ніж РДА*. В середньому 0,6% (в термінах вартості) тендерів ОТГ є підозрілими, а для РДА цей показник становить 6,1% (таблиця 10). Частково це є результатом більшої кількості допорогових конкурентних процедур проведених РДА (які в середньому мають вищий відсоток економії ніж відкриті торги/відкриті торги з публікацією англійською мовою), але також може бути ознакою кращої оцінки очікуваної вартості закупівлі здійсненої ОТГ. НГ знаходяться між РДА та ОТГ, однак варіативність у цій групі є дуже високою.

Таблиця 10. Частка договорів за конкурентними процедурами з економією більше 30%, частка вартості договорів

	Кількість адміністративних одиниць	Кількість ОТГ з хоча б одним підозрілим тендером	Середнє значення	Стандартне відхилення	Медіана	Мін.	Макс.
ОТГ	58	48	0,6	1,8	0,0	0,0	11,0
РДА	40	12	6,1	9,3	3,0	0,0	40,0
НГ	45	39	2,5	14,9	0,0	0,0	100,0

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence.

Критерій відбору: Адміністративна одиниця має хоча б одну завершену конкурентну закупівлю.

РОЗІРВАННЯ КОНТРАКТІВ

У вибірці адміністративних одиниць з не менше 5 укладеними у 2017 році договорами *частка розірваних договорів (як відсоток загальної вартості договорів) є приблизно однаковою для ОТГ і РДА*. В середньому цей показник становить 5% вартості договорів для однієї ОТГ і 6% для однієї РДА (таблиця 11). Цікавим є те, що навіть максимальні значення для цих двох груп є подібними: в Гречаноподівській громаді розірвання контрактів становить 31% загальної вартості договорів, а в Широківському районі – 36%. Для НГ цей показник є набагато нижчим (у середньому 2%). Найбільш вірогідно, що це обумовлено меншою кількістю договорів, які укладають ці адміністративні одиниці: в середньому в 2017 році НГ укладали 13 договорів, тоді як середня кількість укладених договорів для ОТГ і РДА становила 139 та 112 відповідно.

Таблиця 11. Відсоток розірваних контрактів за типами адміністративних одиниць, % вартості договорів

	Кількість адміністративних одиниць	Середнє значення	Стандартне відхилення	Медіана	Мін.	Макс.
ОТГ	58	5%	7%	2%	0%	31%
РДА	39	6%	10%	2%	0%	36%
НГ	119	2%	7%	0%	0%	57%

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence.

Критерій відбору: Адміністративна одиниця має не менше 5 укладених договорів.

ПОКАЗНИК ЗМІНИ ЦІНИ ДОДАТКОВИМИ УГОДАМИ

У вибірці адміністративних одиниць з не менше 5 укладеними у 2017 році договорами частка договорів зі зміненими цінами (як відсоток загальної вартості договорів) є приблизно однаковим для ОТГ і НГ у середньому значення та значенні медіани для однієї адміністративної одиниці (таблиця 12). Цікавим є те, що *РДА разюче відрізняються від попередніх двох груп – в середньому 20% вартості договорів, які укладають райони, мають скориговану ціну*. Ця різниця є наслідком відмінностей у структурі товарів і послуг, які закупаються ОТГ і НГ, з одного боку, та РДА, з іншого боку. Зокрема 49% закупівель районів у термінах вартості становить паливо, тоді як частка палива для інших двох груп є меншою (див. рис. 4). Ринок палива є найбільш нестійким у сфері публічних закупівель, і в середньому кожен третій контракт зазнає змін.

Однак навіть якщо виключити з вибірки всі договори на постачання палива, РДА все рівно в середньому більше схильні змінювати ціну договору. Середня частка договорів зі зміненими цінами для РДА без урахування договорів на постачання палива становить 6% (2% для ОТГ і 1% для НГ). Можна припустити, що посадовці, відповідальні за закупівлі в ОТГ, більш неохоче підписують додаткові угоди, ніж відповідні посадовці в РДА, оскільки перші лише нещодавно почали працювати з достатньо великими обсягами закупівель, що можуть потребувати зміни ціни, і тому є більш обережними щодо можливих негативних наслідків таких дій.

Таблиця 12. Частка договорів зі зміненими цінами за типами адміністративних одиниць, % вартості договорів

	Кількість адміністративних одиниць	Середнє значення	Стандартне відхилення	Медіана	Мін.	Макс.
АН	58	5%	7%	2%	0%	25%
RSA	39	20%	17%	18%	0%	66%
UH	119	2%	7%	0%	0%	42%

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence.

Критерій відбору: Адміністративна одиниця має не менше 5 укладених договорів.

ВІДСОТОК НАЙБІЛЬШОГО ПОСТАЧАЛЬНИКА

Одним з основних результатів нової електронної системи закупівель, запровадженої у 2016 році, стала більша диверсифікація договорів серед постачальників. Зокрема, у 2015 році 1451 замовників (11% серед усіх замовників) мали всі договори про закупівлі, підписані з одним постачальником. У 2016 році, після запровадження системи ProZorro, їх кількість зменшилася до 111. Загалом вважається хорошою практикою, коли замовник не залежить надмірно від одного постачальника. Для порівняння адміністративних одиниць у цьому аспекті ми обчислювали відсоток найбільшого постачальника у загальному обсязі укладених договорів за результатами процедур закупівель.

У вибірці адміністративних одиниць з не менше 5 укладеними у 2017 році договорами приблизно 30% вартості договорів середньої ОТГ та РДА припадає на договори, підписані з одним постачальником. Для НГ цей показник є навіть ще вищим – у середньому 48% – але, як і в попередніх випадках, це може бути наслідком меншої кількості договорів, які укладають НГ.

Враховуючи той факт, що до 2016/2017 років більшість посадовців, відповідальних за закупівлі, які наразі проводять закупівлі для ОТГ, були працівниками НГ, зменшення частки найбільшого постачальника з 48% до 28% однозначно є позитивними наслідком більшої кількості договорів та більшої частки конкурентних процедур для закупівель вище “вищого” порогу в результаті об’єднання громад. Однак і ОТГ, і РДА можуть одержувати ще більше позитивних результатів шляхом подальшої диверсифікація постачальників. Цього можна досягти через дедалі більше використання конкурентних процедур для закупівель нижче “вищого” порогу.

Таблиця 13. Відсоток найбільшого постачальника, % вартості договорів

	Кількість адміністрати вних одиниць	Середнє значення	Стандартне відхилення	Медіана	Мін.	Макс.
ОТГ	58	28,0%	13,6%	25,1%	10,4%	62,5%
РДА	39	28,2%	10,3%	27,6%	9,5%	51,0%
НГ	119	48,1%	20,0%	44,1%	15,6%	100,0%

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence.

Критерій відбору: Адміністративна одиниця має не менше 5 укладених договорів.

ЦІНОВА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКУПІВЛІ ОКРЕМИХ ТОВАРІВ

Як зазначалося вище, ціна товару відображає ефективність усього процесу закупівлі. Існує багато чинників, що впливають на ціну товару, яку замовники одержують при проведенні публічних закупівель. Серед цих чинників можна визначити ті, які є особливо важливими для ОТГ.

З одного боку, ОТГ (а) “усвідомили”, що вони витрачають власні гроші й таким чином мають більше стимулів до заощадження, (б) мають більше повноважень щоб визначати, куди спрямувати кошти. З іншого боку, існують чинники, які справляють протилежний ефект: (а) через малі обсяги потреб оголошені тендери часто не є цікавими для великих компаній, які потенційно могли б надавати нижчу ціну, та (б) службовці, які проводять закупівлі, можуть не мати достатньої фахової спроможності для ведення переговорів щодо залучення нових постачальників/зниження цін. Хоча немає можливості оцінити всі ці чинники, ми можемо оцінювати їх результат – ціну товару, закріплену в договорі. Таким чином, питання дослідження полягало в тому, чи були ОТГ здатні купувати товари в середньому за нижчою ціною, ніж РДА та НГ.

У цілях аналізу ми зібрали дані про всі закупівлі, проведені підпорядкованими органами через систему ProZorro у 2017 році (32 300 тендерів). Серед цих тендерів ми визначили “типові” однорідні товари, закупівлю яких можна порівнювати серед різних замовників. Зокрема такі товари можна поділити на три групи: продукти харчування (картопля, масло, яйця), паливо (бензин А-95, А-92, дизель) та ремонт доріг. Наостанок ми видалили спостереження, які містили помилки чи пропущену інформацію. Результати аналізу представлені в таблиці 14.

Таблиця 14. Ціни на товари за типами адміністративних одиниць у 2017 році¹²

Товар	Кількість тендерів	Середнє значення, грн.	Медіана, грн.	Стандартне відхилення	Чи відрізняється статистично від НГ?	Чи відрізняється статистично від РДА?
Продукти						
Картопля	21	7,25	7,00	1,37	Ні	Так, вище на 10,9%
Масло	57	102,91	100	22,22	Так, нижче на 10,3%	Ні
Яйця	29	2,08	2,3	0,46	Недостатньо даних по НГ	Ні
Паливо						
А-95	24	24,99	26	2,2	Так, вище на 4,6%	Так, вище на 5,5%
А-92	68	23,30	23	1,7	Ні	Ні
Дизель	62	22,54	22	1,91	Ні	Ні
Ремонт доріг						-

Джерело: Власні розрахунки на основі даних Prozorro Professional Business Intelligence.

Аналіз показує, що загалом цінова ефективність ОТГ знаходиться між НГ та РДА.

ПРОДУКТИ ХАРЧУВАННЯ

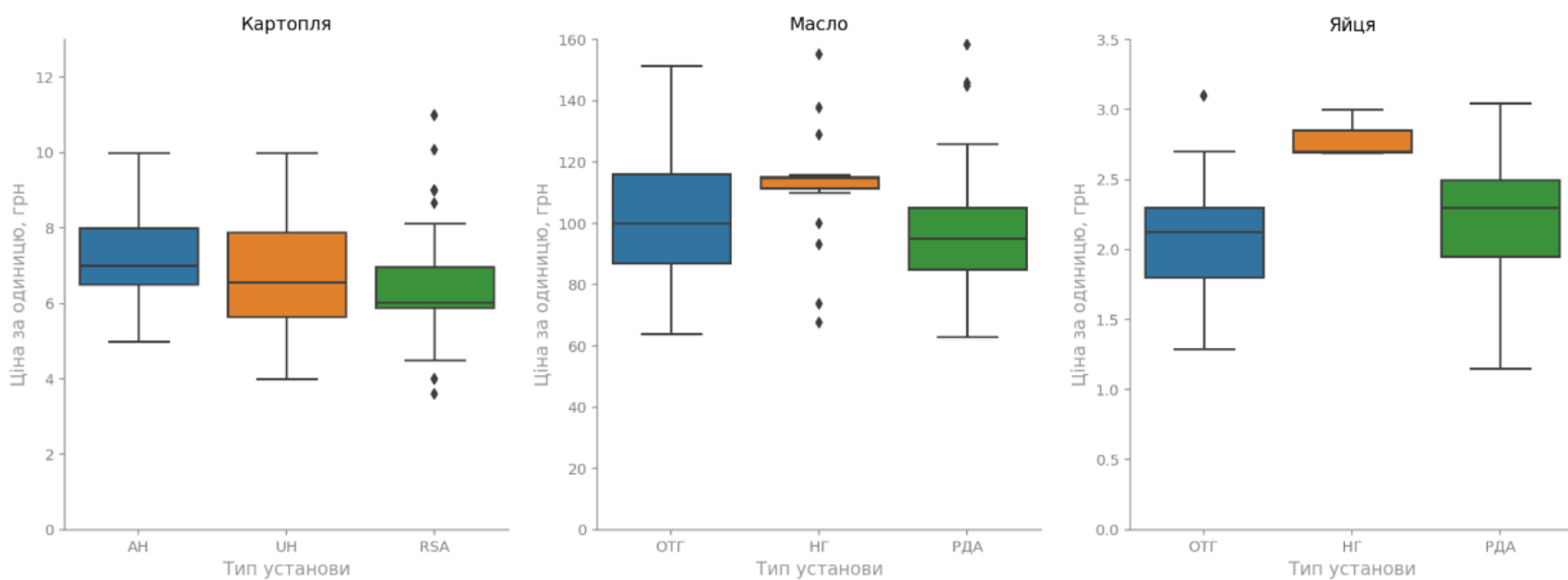
Продукти харчування складають суттєву частку всіх закупівель, що проводилися через систему ProZorro у 2017 році. Ці товари зазвичай закуповують школи, лікарні тощо.

Загалом, поведінка ОТГ щодо проведення закупівель є більш близькою до поведінки РДА. Зокрема середня кількість масла, яку купували ОТГ, становить 218 кг, а РДА – 305 кг, тоді як для НГ цей показник є нижчим – 59 кг. Відповідно до даних ProZorro, у закупівлях картоплі існує обернена залежність між об’ємом закупівлі та ціною за одиницю - чим більша закупівля тим меншою є ціна за одиницю. Однак у ситуації з купівлею яєць, зв’язок є зворотнім – менша кількість співвідноситься з нижчою ціною. На відміну від цих продуктів, для закупівлі масла немає істотного зв’язку між кількістю та ціною. Відтак, ці взаємозалежності частково визначають рівень цін, за якими закуповують відповідні товари різні категорії закупівельників.

Відповідно до наявних даних, у деяких випадках ціни на продукти харчування, що закуповували ОТГ, статистично відрізняються від цін, які одержували РДА та НГ (рис. 6).

¹² Більш докладна описова статистика представлена в Додатку F – Цінова ефективність закупівлі окремих товарів.

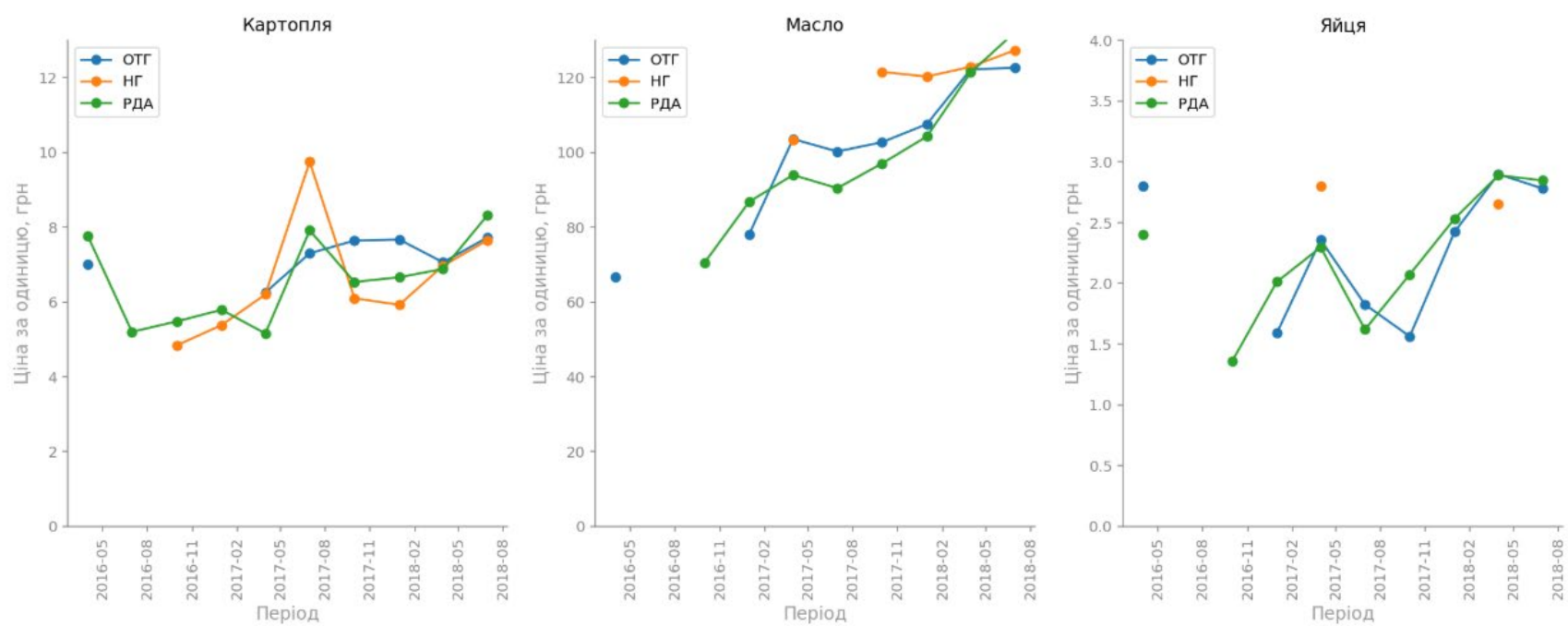
Рис. 6. Розподіл цін на продукти харчування



Джерело: Власні розрахунки на основі даних з договорів про закупівлі.

У середньому ціни на картоплю, яку закуповували ОТГ, статистично не відрізнялися від цін НГ. Однак вони є більше ніж на 10% вищими порівняно з цінами, за якими закуповували РДА. На відміну від цього, ОТГ і РДА мають однакові ціни (а також обсяги закупівель) на яйця та масло. Ціни на масло в договорах ОТГ були на 10% нижчими, ніж у НГ.

Рис. 7. Динаміка цін на продукти харчування



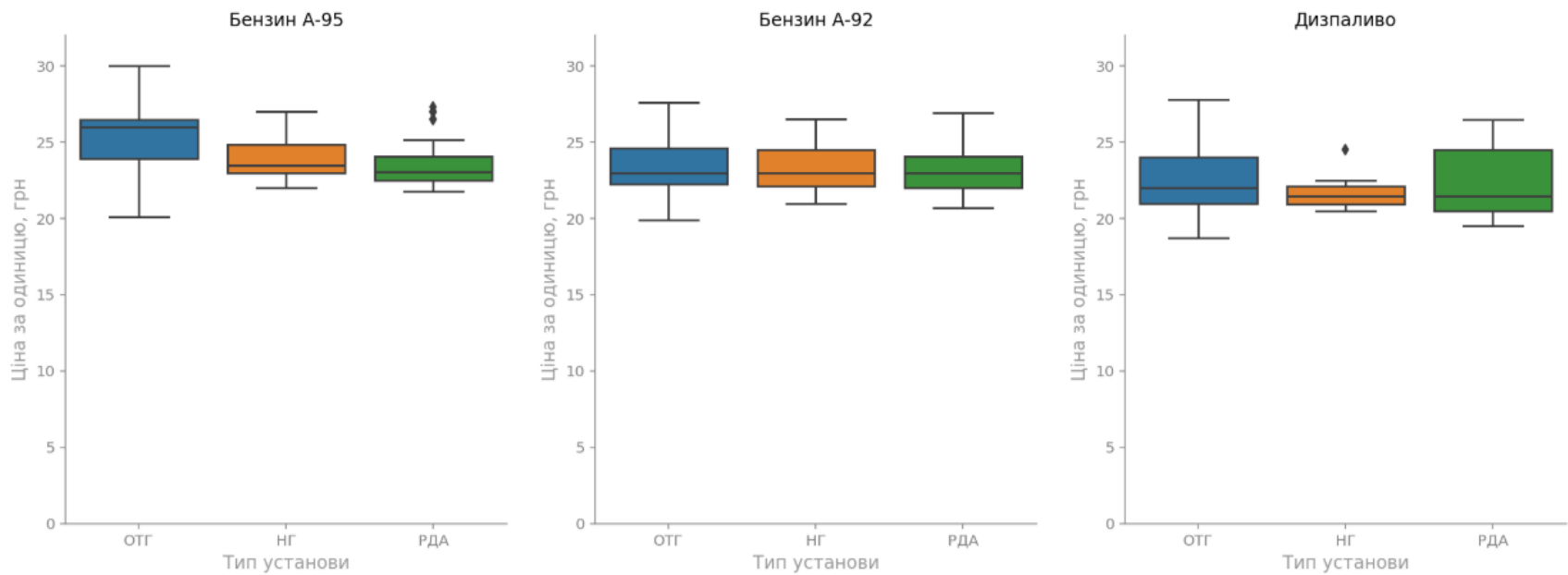
Джерело: Власні розрахунки на основі даних з договорів про закупівлі.

Як показано на діаграмах вище, середні ціни на продукти харчування мають тенденцію збігатися. Найбільші різниці спостерігалися у 2016-2017 роках, а в першій половині 2018 року вони є набагато ближчими. Таку ситуацію можна пояснювати підвищенням професіоналізму та/або доступу до інформації щодо закупівель, що допомагає краще оцінювати початкову ціну. У підсумку, виходячи з аналізу цін на продукти харчування, середні ціни, за якими закуповували ОТГ, були нижчими або не відрізнялися від цін, за якими закуповували НГ, і дещо вищими або не відрізнялися від цін, за якими закуповували РДА.

ПАЛИВО

Паливо є одним з товарів, які закупаються найчастіше. Для даного дослідження було проаналізовано три види палива: дизпаливо, бензин А-95 і бензин А-92 (останній зазвичай є дешевшим). Розподіл цін представлено на рисунку 8.

Рис. 8. Розподіл цін на паливо

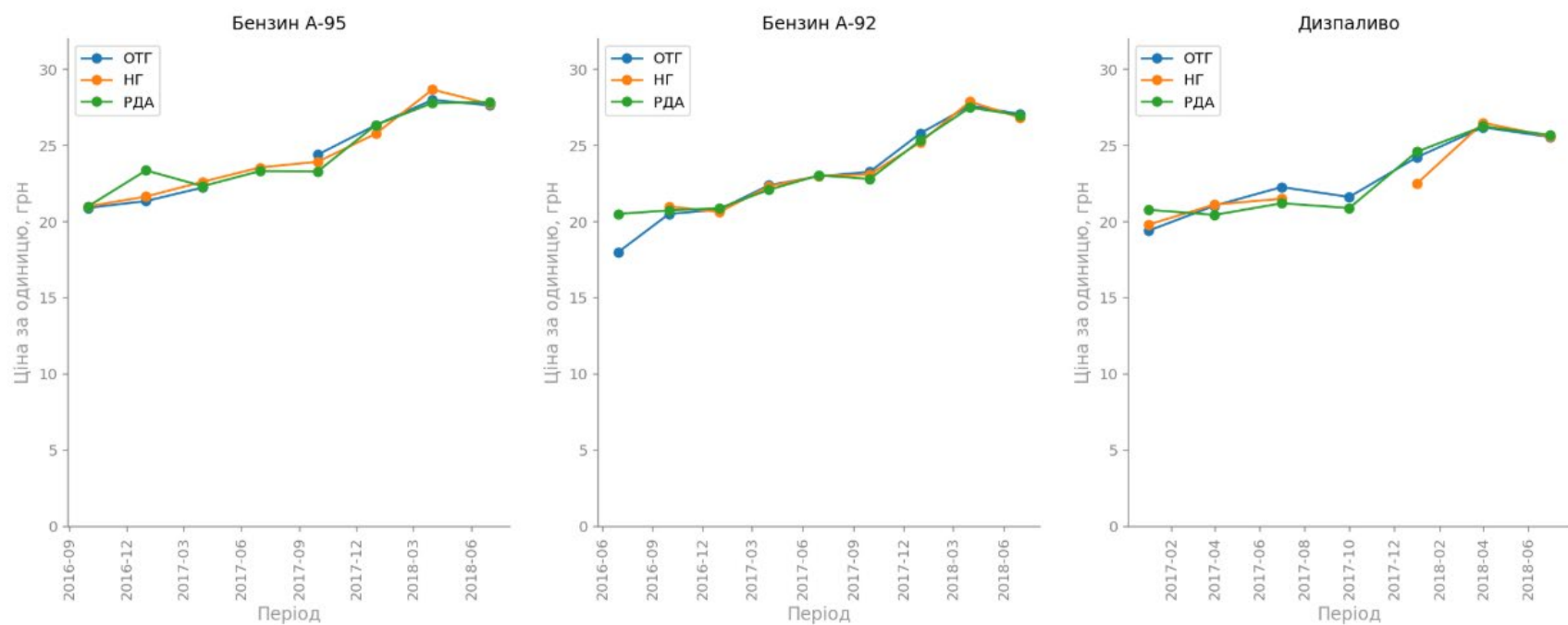


Джерело: Власні розрахунки на основі даних з договорів про закупівлі.

Аналіз показує, що ціни на бензин А-92 та дизель не відрізняються у різних групах. Навіть при існуванні невеликої різниці (зокрема у випадку дизеля), вона не є статистично значимою.

Єдина різниця спостерігається у цінах на бензин А-95. У середньому ціни, за якими закуповували ОТГ, є на 4,6% вищими, ніж для НГ, і на 5,5% вищими, ніж ціни, за якими закуповували РДА. Це можна пояснити тим, що ОТГ зазвичай купують цей тип палива наприкінці або на початку року, але не в середині року (див. рис. 9). Навіть при оберненому співвідношенні між обсягами та ціною за одиницю товару, для ОТГ це не так: у середньому ОТГ закуповували 2,6 тис. літрів в одному тендері, тоді як середній обсяг закупівлі РДА і НГ становить 2,2 тис. літрів та 1 тис. літрів відповідно.

Рис. 9. Динаміка цін на паливо



Джерело: Власні розрахунки на основі даних з договорів про закупівлі.

Навіть при існуванні певної різниці в цінах на бензин А-95, загалом динаміка цін є дуже подібно для всіх адміністративних одиниць.

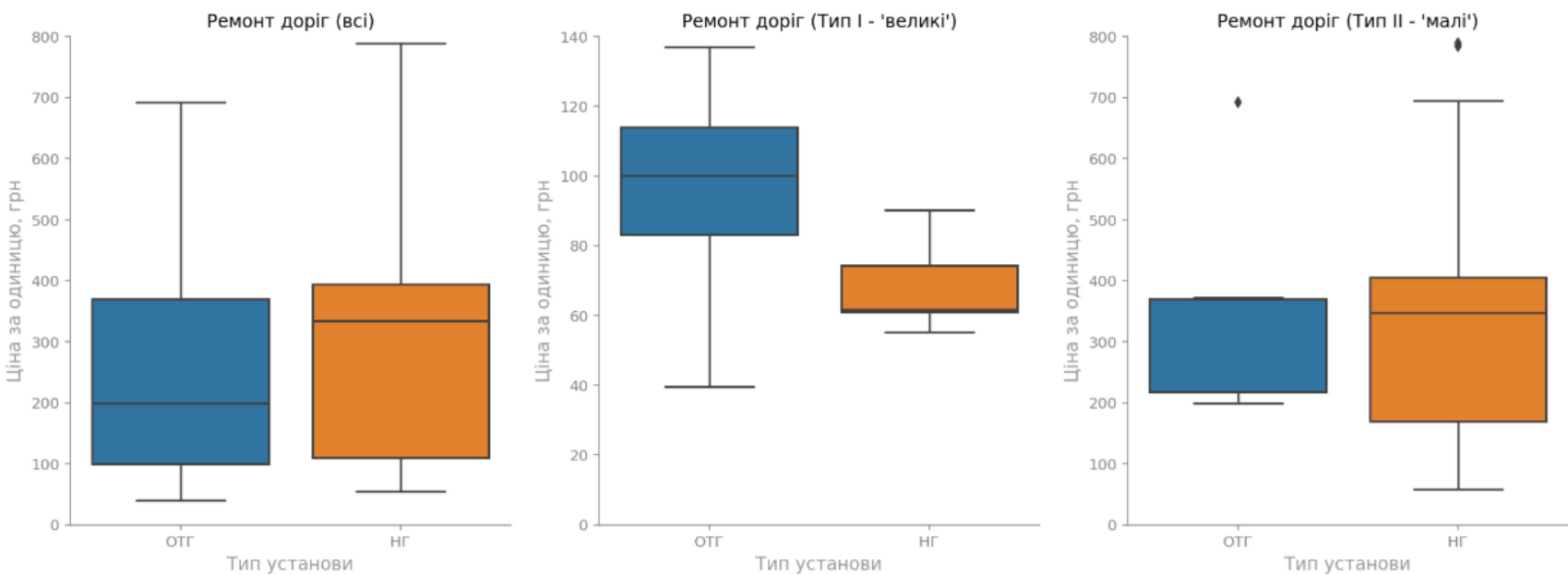
РЕМОНТ ДОРІГ

У рамках реформи децентралізації ОТГ одержали більше коштів і більше повноважень щодо розпорядження своїми ресурсами. Наслідком цього стало суттєве зростання кількості та вартість тендерів щодо ремонту доріг. У 2017 році ОТГ і НГ провели приблизно 1 тисячу тендерів на закупівлю послуг ремонту доріг. Здебільшого ці закупівлі проводилися без зазначення одиниці вимірювання (наприклад, квадратних метрів), тобто як одна послуга чи один лот. Серед цих закупівель ми відібрали ті, в яких можна було визначити ціну за одиницю (тобто одиниці вимірювання були чітко зазначені). Більш того, аналізувалися лише поточні ремонтні роботи (капітальний ремонт було виключено через неможливість порівнянь). Також слід відзначити, що РДА не закуповують ремонт доріг, тому представлені результати лише для ОТГ і НГ. Наостанок ми виключили випадки аномально низьких або аномально високих цін (нижче 60 грн. і вище 800 грн. за 1 квадратний метр).

Результати аналізу є неоднозначними. Якщо порівнювати весь перелік закупівель, ОТГ змогли одержати нижчі ціни на ремонт доріг за квадратний метр (на 27%). Але як показано на рисунку 10, це порівняння супроводжується великою варіативністю.

Через потенційно відмінні види ремонту та самих доріг, увесь набір даних було розділено на два типи з використанням кластеризації методом k-середніх¹³: тип I (з більшою площею ремонтуваного покриття) та тип II (з меншою площею ремонтуваного покриття).

Рис. 10. Розподіл цін на ремонт доріг



Джерело: Власні розрахунки на основі даних з договорів про закупівлі.

Як видно з діаграм, середня ціна ремонту одного квадратного метра більших за розміром ремонтів доріг в ОТГ є вищою, ніж середня ціна для НГ (приблизно на 43%). У випадку менших за розміром ремонтів доріг (тип II) ситуація дещо інша: середні ціни не є статистично відмінними та знаходяться в діапазоні від 325 та 330 грн., але діапазон цін для НГ є набагато більшим.

¹³ Більш докладно про цей метод див: https://www.wikiwand.com/en/K-means_clustering

ВИСНОВКИ

У дослідженні проаналізовано ефективність закупівель об'єднаних територіальних громад (ОТГ), утворених у 2015 та 2016 роках у Хмельницькій та Дніпропетровській областях, у порівнянні з проведенням закупівель районними радами та адміністраціями (РДА), а також необ'єднаними громадами (НГ).

У результаті об'єднання посадовці, відповідальні за закупівлі в ОТГ, почали проводити частіші та більші за обсягом закупівлі. Таким чином, процедури, які застосовували ОТГ, а також обсяги та показники успішності стали подібними до показників РДА. З іншого боку, деякі закономірності проведення закупівель ОТГ продовжують бути подібними до практик НГ.

Попри високу варіативність щодо кількості укладених договорів, абсолютна більшість ОТГ і РДА уклали більше 5 договорів (відповідно 98% та 95) через систему ProZorro. Цей індикатор є суттєво нижчим для НГ – лише 59% уклали більше 4 договорів. Порівняння кількості завершених тендерів показує, що поведінка ОТГ у проведенні закупівель є ближчою до РДА, ніж до НГ. Зокрема у 2017 році в середньому ОТГ завершили 139 тендерів, РДА – 113, тоді як НГ – лише 13.

Будівництво є першою, найважливішою категорією в закупівлях ОТГ і НГ. Зокрема, для ОТГ будівельні роботи складають 23% закупівель та 58% їх загальної вартості (для НГ 71% та 35% відповідно). Другою важливою групою в обох випадках є продукти харчування та супутні продукти: 18% та 13% для ОТГ і НГ відповідно. Для РДА закупівля палива (бензин, природний газ) та електроенергії становить найбільшу частку (49%) закупівель місцевих державних адміністрацій.

Відповідно до одержаних даних, у середньому ОТГ є найменш схильними уникати системи ProZorro. Середній відсоток закупівель поза межами ProZorro для ОТГ є меншим, ніж відповідні показники для РДА і НГ.

Аналіз даних ProZorro показує, що великий відсоток адміністративних одиниць проводили хоча б одну закупівлю, вартість якої є близькою до визначених порогів, внаслідок чого її можна вважати “підозрілою”. Приблизно 84% ОТГ та 73% РДА проводили закупівлі з ознаками уникання процедури відкритих торгів. У випадку НГ відповідна частка становить 24%. Щодо відкритих торгів з публікацією англійською мовою, 11% ОТГ і 31% РДА проводили закупівлі з ознаками уникання процедури відкритих торгів.

ОТГ і НГ не використовують конкурентні процедури, якщо є така можливість. Аналіз показує, що ОТГ і НГ практично не використовують конкурентні процедури для закупівель нижче “вищого” порогу. 54 з 56 ОТГ проводили щонайменше 90% своїх закупівель нижче “вищого” порогу через неконкурентні процедури. Поведінка РДА є більш позитивною: приблизно 40% закупівель РДА нижче “вищого” порогу проводяться через конкурентну процедуру.

ОТГ і НГ не ігнорують питання компаній під час проведення закупівель нижче “вищого” порогу. З іншого боку, майже половина РДА проводили хоча б одну допорогову конкурентну процедуру, ігноруючи деякі питання постачальників. Усе ж таки, ситуація не є критичною, якщо враховувати те, що закупівлі з питаннями без відповіді становлять лише 4% допорогових конкурентних процедур, які проводилися районами (в термінах очікуваної вартості).

Немає відмінностей у показниках успішності закупівель при порівнянні типів адміністративних одиниць і груп товарів. Більш того, аналіз показує, що дискваліфікація переможця аукціону не є суттєвим або частим питанням. **Таким чином, немає істотної різниці щодо показника успішності проведення закупівель.**

Аналіз показує, що **ОТГ мають істотно нижчу частку тендерів з аномально високою економією, ніж РДА.** Частково це є результатом більшої кількості допорогових конкурентних процедур оголошених РДА (які в середньому мають вищий відсоток економії, ніж відкриті торги/відкриті торги з публікацією англійською мовою), але також може бути ознакою кращої оцінки очікуваної вартості закупівлі здійсненої ОТГ.

Частка розірваних договорів (як відсоток загальної вартості договорів) є приблизно однаковою для ОТГ і РДА.

Середній відсоток договорів зі зміненими цінами є набагато вищим для РДА (20%), ніж для ОТГ (5%) і НГ (2%). Це здебільшого пояснюється великою часткою палива в структурі товарів, які закуповують РДА (ринок палива є найбільш нестійким у сфері публічних закупівель). Однак навіть якщо виключити з вибірки всі договори на постачання палива, РДА все рівно більше схильні змінювати ціну договору, ніж ОТГ (6% та 2% відповідно).

Зменшення частки найбільшого постачальника з 48% (середнє значення для НГ) до 28% (середнє значення для ОТГ) однозначно є позитивними наслідком об'єднання громад (що призвело до більшої кількості договорів та більшої частки конкурентних процедур для закупівель вище “вищого” порогу). Однак і ОТГ, і РДА можуть одержувати ще більше позитивних результатів шляхом подальшої диверсифікації

постачальників. Цього можна досягти через дедалі більше використання конкурентних процедур для закупівель нижче “вищого” порогу.

Ціна за одиницю товару є ключовим індикатором, який підсумовує інформацію про ефективність проведення закупівлі. Хоча ОТГ показують різну цінову ефективність, загалом, ціни, за якими вони закуповували товари, **є не гіршими, ніж в інших групах адміністративних одиниць**. Чим більш конкурентним є ринок, тим ближчими є ціни (особливо це стосується пального). **Навіть якщо були виявлені деякі розриви, ці різниці з часом зменшуються**. Краще планування може допомогти одержувати нижчі ціни (зокрема краща оцінка потреб та відповідний вибір періоду проведення закупівель).

Одержані нами дані показують, що всі адміністративні одиниці, включені до дослідження (об’єднані територіальні громади, необ’єднані громади та районні державні адміністрації), мають труднощі з однаковими питаннями:

- брак професійної спроможності;
- брак стимулів на особистому рівні (зазвичай проведення закупівель є додатковим неоплачуваним завданням), що часто призводить до проведення простіших та швидших (але не завжди кращих) процедур;
- обсяг закупівель часто не є достатнім для приваблення великих компаній для участі в тендерах;
- труднощі з гарантуванням найкращого поєднання ціни та якості в рамках електронного аукціону.

Ці проблеми можна вирішити через інвестування в професійний розвиток фахівців, відповідальних за закупівлі, та подальше реформування системи публічних закупівель. Серед чинних реформаторських ініціатив найбільш корисною для публічних закупівель на місцевому рівні буде розроблення електронного каталогу (швидший та зручніший спосіб проведення прозорих допорогових закупівель) та рамкові договори (варіант передачі проведення закупівель на “аутсорсинг” професійному агентству стосовно найпоширеніших закупівель на суми, що перевищують визначені пороги, зокрема, природного газу та бензину). Також вартою уваги є ініціатива щодо подальшого розвитку інституту уповноваженої особи. Ідея полягає в тому, що один професійний спеціаліст із проведення закупівель може бути ефективнішим, ніж тендерний комітет, який складається з непрофесіоналів.

Існує потреба в подальшому дослідженні та документуванні процесу переходу до ОТГ повноважень та ресурсів районних державних адміністрацій крізь призму публічних закупівель. Через рік буде можливість краще відстежити еволюцію практики публічних закупівель у громадах, утворених у 2015/2016 роках, та порівняти їх з новими громадами, утвореними у 2017 році.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А. ПЕРЕЛІК ОТГ І РАЙОНІВ, ВКЛЮЧЕНИХ ДО ВИБІРКИ

Таблиця А1. Перелік об’єднаних територіальних громад (ОТГ)

№	Область	Тип	Адміністративна одиниця
1	Дніпропетровська	ОТГ	04501000000 отг м. Апостолове
2	Дніпропетровська	ОТГ	04502000000 отг с. Богданівка
3	Дніпропетровська	ОТГ	04503000000 отг с. Вербки
4	Дніпропетровська	ОТГ	04504000000 отг с-ще Святотасилівка
5	Дніпропетровська	ОТГ	04505000000 отг с. Вакулове
6	Дніпропетровська	ОТГ	04506000000 отг м. Зеленодольськ
7	Дніпропетровська	ОТГ	04507000000 отг с. Грушівка
8	Дніпропетровська	ОТГ	04508000000 отг с. Ляшківка
9	Дніпропетровська	ОТГ	04509000000 отг с. Могилів
10	Дніпропетровська	ОТГ	04510000000 отг с. Нива Трудова
11	Дніпропетровська	ОТГ	04511000000 отг с. Новоолександрівка
12	Дніпропетровська	ОТГ	04512000000 отг смт Новопокровка
13	Дніпропетровська	ОТГ	04513000000 отг смт Солоне
14	Дніпропетровська	ОТГ	04514000000 отг с. Сурсько-Литовське
15	Дніпропетровська	ОТГ	04515000000 отг смт Слобожанське
16	Дніпропетровська	ОТГ	04516000000 отг с-ще Мирове
17	Дніпропетровська	ОТГ	04517000000 отг смт Аули
18	Дніпропетровська	ОТГ	04518000000 отг смт Божедарівка
19	Дніпропетровська	ОТГ	04519000000 отг смт Васильківка
20	Дніпропетровська	ОТГ	04520000000 отг смт Вишневе
21	Дніпропетровська	ОТГ	04521000000 отг смт Кринички
22	Дніпропетровська	ОТГ	04522000000 отг смт Лихівка
23	Дніпропетровська	ОТГ	04523000000 отг смт Покровське
24	Дніпропетровська	ОТГ	04524000000 отг смт Роздори
25	Дніпропетровська	ОТГ	04525000000 отг смт Софіївка
26	Дніпропетровська	ОТГ	04526000000 отг смт Томаківка
27	Дніпропетровська	ОТГ	04527000000 отг смт Царичанка
28	Дніпропетровська	ОТГ	04528000000 отг с. Варварівка
29	Дніпропетровська	ОТГ	04529000000 отг с. Великомихайлівка
30	Дніпропетровська	ОТГ	04530000000 отг с. Гречані Поди
31	Дніпропетровська	ОТГ	04531000000 отг с. Маломихайлівка
32	Дніпропетровська	ОТГ	04532000000 отг с. Новолатівка
33	Дніпропетровська	ОТГ	04533000000 отг с. Новопавлівка
34	Дніпропетровська	ОТГ	04534000000 отг с. Чкалове

№	Область	Тип	Адміністративна одиниця
1	Хмельницька	ОТГ	22501000000 отг с. Берездів
2	Хмельницька	ОТГ	22502000000 отг смт Війтівці
3	Хмельницька	ОТГ	22503000000 отг м. Волочиськ
4	Хмельницька	ОТГ	22504000000 отг с. Ганнопілль
5	Хмельницька	ОТГ	22505000000 отг с. Гвардійське
6	Хмельницька	ОТГ	22506000000 отг с. Гуменці
7	Хмельницька	ОТГ	22507000000 отг м. Дунаївці
8	Хмельницька	ОТГ	22508000000 отг смт Дунаївці
9	Хмельницька	ОТГ	22509000000 отг с. Китайгород
10	Хмельницька	ОТГ	22510000000 отг с. Колибаївка
11	Хмельницька	ОТГ	22511000000 отг смт Летичів
12	Хмельницька	ОТГ	22512000000 отг с. Лісові Гринівці
13	Хмельницька	ОТГ	22513000000 отг с. Маків
14	Хмельницька	ОТГ	22514000000 отг смт Меджибіж
15	Хмельницька	ОТГ	22515000000 отг смт Наркевичі
16	Хмельницька	ОТГ	22516000000 отг смт Нова Ушиця
17	Хмельницька	ОТГ	22517000000 отг м. Полонне
18	Хмельницька	ОТГ	22518000000 отг смт Понінка
19	Хмельницька	ОТГ	22519000000 отг с. Розсоша
20	Хмельницька	ОТГ	22520000000 отг смт Сатанів
21	Хмельницька	ОТГ	22521000000 отг смт Стара Синява
22	Хмельницька	ОТГ	22522000000 отг смт Чорний Острів
23	Хмельницька	ОТГ	22523000000 отг смт Чемерівці
24	Хмельницька	ОТГ	22524000000 отг с. Гуків
25	Хмельницька	ОТГ	22525000000 отг с. Ленківці
26	Хмельницька	ОТГ	22526000000 отг с. Судняків

Позначка:

Адміністративні одиниці, які не проводили публічні закупівлі через систему ProZorro у 2017 році

Таблиця А2. Перелік районів (РДА)

№	Область	Тип	Адміністративна одиниця
1	Дніпропетровська	РДА	04301200000 Апостолівський р-н
2	Дніпропетровська	РДА	04302200000 Васильківський р-н
3	Дніпропетровська	РДА	04303200000 Верхньодніпровський р-н
4	Дніпропетровська	РДА	04304200000 Дніпровський р-н
5	Дніпропетровська	РДА	04305200000 Криворізький р-н
6	Дніпропетровська	РДА	04306200000 Криничанський р-н
7	Дніпропетровська	РДА	04307200000 Магдалинівський р-н
8	Дніпропетровська	РДА	04308200000 Межівський р-н
9	Дніпропетровська	РДА	04309200000 Нікопольський р-н
10	Дніпропетровська	РДА	04310200000 Новомосковський р-н
11	Дніпропетровська	РДА	04311200000 Павлоградський р-н
12	Дніпропетровська	РДА	04312200000 Петриківський р-н
13	Дніпропетровська	РДА	04313200000 Петропавлівський р-н
14	Дніпропетровська	РДА	04314200000 Покровський р-н
15	Дніпропетровська	РДА	04315200000 П'ятихатський р-н
16	Дніпропетровська	РДА	04316200000 Синельниківський р-н
17	Дніпропетровська	РДА	04317200000 Солонянський р-н
18	Дніпропетровська	РДА	04318200000 Софіївський р-н
19	Дніпропетровська	РДА	04319200000 Томаківський р-н
20	Дніпропетровська	РДА	04320200000 Царичанський р-н
21	Дніпропетровська	РДА	04321200000 Широківський р-н
22	Дніпропетровська	РДА	04322200000 Юр'ївський р-н

№	Область	Тип	Адміністративна одиниця
1	Хмельницька	РДА	22301200000 Білогірський р-н
2	Хмельницька	РДА	22302200000 Віньковецький р-н
3	Хмельницька	РДА	22303200000 Волочиський р-н
4	Хмельницька	РДА	22304200000 Городоцький р-н
5	Хмельницька	РДА	22305200000 Деражнянський р-н
6	Хмельницька	РДА	22306200000 Дунаєвецький р-н
7	Хмельницька	РДА	22307200000 Ізяславський р-н
8	Хмельницька	РДА	22308200000 Кам"янець-Подільський р-н
9	Хмельницька	РДА	22309200000 Красилівський р-н
10	Хмельницька	РДА	22310200000 Летичівський р-н
11	Хмельницька	РДА	22311200000 Новоушицький р-н
12	Хмельницька	РДА	22312200000 Полонський р-н
13	Хмельницька	РДА	22313200000 Славутський р-н
14	Хмельницька	РДА	22314200000 Старокостянтинівський р-н
15	Хмельницька	РДА	22315200000 Старосинявський р-н
16	Хмельницька	РДА	22316200000 Теофіпольський р-н
17	Хмельницька	РДА	22317200000 Хмельницький р-н
18	Хмельницька	РДА	22318200000 Чемеровецький р-н
19	Хмельницька	РДА	22319200000 Шепетівський р-н
20	Хмельницька	РДА	22320200000 Ярмолинецький р-н

Позначка:

Адміністративні одиниці, які не проводили публічні закупівлі через систему ProZorro у 2017 році

ДОДАТОК В. КЛЮЧОВІ СЛОВА ДЛЯ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ТА ОДНОРІДНИХ ТОВАРІВ

Таблиця В1. Перелік ключових слів для визначення юридичних осіб

Ключове слово - рівень 1	Ключове слово - рівень 2
районна державна адміністрація	
районна рада	
сільська рада	
селищна рада	
міська рада	
відділ	міської ради
відділ	сільської ради
відділ	селищної ради
відділ	районної державної адміністрації
відділ	районної ради
виконавчий комітет	
виконавчого комітету	
виконком	
департамент	
управління	ради
управління	районної
сектор	
територ	громад

Таблиця В2. Ключові слова для одержання даних про однорідні товари

ТОВАР	КЛЮЧОВІ СЛОВА	ДОДАТКОВА УМОВА
Картопля	“картопля”	
Масло	“масло”	- CPV-код: 1553 - Одиниці вимірювання: “кіл” або “кг”
Яйця	“яйц”	Одиниці вимірювання: “шт”
Паливо (А-95, А-92, дизель)	“бензин”, “диз”	CPV-код: 0913
Ремонт доріг	“ремонт”, “доріг”, “дорог”	- Кількість товару не дорівнює 1; - Одиницею вимірювання не є “шт”

ДОДАТОК С. СТАТИСТИЧНІ ПОКАЗНИКИ

СЕРЕДНЄ ЗНАЧЕННЯ. Середнє значення в статистиці є середнім числом, що використовується для визначення центральної тенденції відповідних даних. Середнє значення визначається додаванням усіх точок даних у популяції, після чого одержане число ділиться на загальну кількість точок. Середнє арифметичне вираховується за допомогою рівняння:

$$A := \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n a_i$$

ДИСПЕРСІЯ. Дисперсія в статистиці є мірою відхилення значень у наборі спостережень. Технічним визначенням є “середнє значення квадратів відхилення від середнього значення”, але насправді дисперсія дає дуже загальне уявлення про розсіювання ваших даних. Значення нуль означає відсутність варіативності, тобто всі числа у наборі даних є однаковими.

Дисперсію набору n елементів можна представити як:

$$\sigma^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2$$

СТАНДАРТНЕ ВІДХИЛЕННЯ. Стандартне відхилення – це числове вираження величини дисперсії набору значень даних. Низьке стандартне відхилення вказує на те, що точки даних схильні бути близькими до середнього значення (очікуваної величини) набору, а високе стандартне відхилення вказує на те, що точки даних розміщені в ширшому діапазоні величин. Стандартне відхилення обчислюється як квадратний корінь дисперсії.

ДОДАТОК D. ІНДИКАТОРИ ПРОЗОРОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКУПІВЕЛЬ						
Таблиця D1. Успішність використання конкурентної процедури в закупівлях нижче “вищого” порогу						
	Кількість адміністративних одиниць	Середнє значення	Стандартне відхилення	Медіана	Мін.	Макс.
Закупівлі вище “вищого” порогу						
Кількість успішних закупівель						
ОТГ	37	7.6	5.4	6.0	3.0	23.0
РДА	28	9.0	8.8	5.5	3.0	36.0
Частка успішних закупівель						
ОТГ	37	54.2%	19.6%	54.5%	14.3%	100.0%
РДА	28	58.9%	19.3%	58.6%	25.0%	100.0%
Частка неуспішних закупівель						
ОТГ	37	40.0%	20.7%	42.6%	0.0%	85.7%
РДА	28	35.5%	19.5%	36.8%	0.0%	75.0%
Частка скасованих закупівель						
ОТГ	37	5.8%	9.3%	0.0%	0.0%	42.9%
РДА	28	5.6%	7.0%	0.0%	0.0%	22.2%
Закупівлі нижче “вищого” порогу						
Кількість успішних закупівель						
ОТГ	5	17.0	14.9	12.0	5.0	43.0
РДА	34	63.6	85.2	24.0	3.0	357.0
НГ	10	13.3	20.2	7.0	3.0	70.0
Частка успішних закупівель						
ОТГ	5	66.0%	12.7%	67.2%	45.5%	77.8%
РДА	34	64.4%	16.0%	66.3%	36.0%	100.0%
НГ	10	73.8%	21.1%	72.5%	37.1%	100.0%
Частка неуспішних закупівель						
ОТГ	5	29.7%	10.6%	25.0%	20.3%	45.5%
РДА	34	31.5%	15.7%	28.1%	0.0%	64.0%
НГ	10	23.6%	19.6%	24.3%	0.0%	57.1%
Частка скасованих закупівель						
ОТГ	5	4.3%	6.0%	0.0%	0.0%	12.5%
РДА	34	4.2%	5.1%	2.4%	0.0%	20.0%
НГ	10	2.6%	4.1%	0.0%	0.0%	10.0%
Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence.						
Критерій відбору: Адміністративні одиниці, які мають не менше 3 завершених конкурентних закупівель цільової категорії.						
Коментар: У вибірці лише три НГ з трьома або більше тендерами вище “вищого” порогу.						

Таблиця D2. Рівень конкуренції за товарами, розмірами тендерів та типами адміністративних одиниць						
	Кількість адміністративних одиниць	Середнє значення	Стандартне відхилення	Медіана	Мін.	Макс.
Паливо						
Закупівлі вище “вищого” порогу						
АН	12	2.5	0.6	2.3	2.0	3.7
RSA	16	2.8	0.7	2.6	2.0	4.3
Закупівлі нижче “вищого” порогу						
РДА	13	1.9	0.8	1.7	1.0	3.3
ОТГ	2	1.0	0.1	1.0	1.0	1.1
Продукти харчування						
Закупівлі вище “вищого” порогу						
ОТГ	4	2.4	0.2	2.5	2.2	2.5
РДА	7	2.7	0.7	2.4	2.0	3.9
Закупівлі нижче “вищого” порогу						
ОТГ	3	1.9	1.1	1.7	1.0	3.1
РДА	18	1.8	0.8	1.6	1.0	3.6
НГ	3	1.1	0.1	1.2	1.0	1.2
Будівництво						
Закупівлі вище “вищого” порогу						
ОТГ	9	2.8	0.8	2.7	2.0	4.2
РДА	2	2.6	0.9	2.6	2.0	3.2
Закупівлі нижче “вищого” порогу						
РДА	8	1.9	0.5	1.7	1.5	2.8
Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence.						
Критерій відбору: Адміністративні одиниці, які мають не менше 3 завершених конкурентних закупівель цільової категорії.						

Таблиця D3. Відсоток дискваліфікацій за товарами, розмірами тендерів та типами адміністративних одиниць

	Кількість адміністративних одиниць	Середнє значення	Стандартне відхилення	Медіана	Мін.	Макс.
Паливо						
Закупівлі вище “вищого” порогу						
ОТГ	12	0.3	0.4	0.3	0.0	1.2
РДА	16	0.5	0.6	0.3	0.0	1.7
Закупівлі нижче “вищого” порогу						
ОТГ	13	0.1	0.1	0.0	0.0	0.4
РДА	2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Продукти харчування						
Закупівлі вище “вищого” порогу						
ОТГ	4	0.5	0.6	0.4	0.0	1.2
РДА	7	0.7	0.9	0.4	0.0	2.1
Закупівлі нижче “вищого” порогу						
ОТГ	3	0.1	0.2	0.0	0.0	0.4
РДА	18	0.3	0.6	0.1	0.0	2.4
НГ	3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Будівництво						
Закупівлі вище “вищого” порогу						
ОТГ	9	0.4	0.4	0.3	0.0	1.2
РДА	2	0.6	0.9	0.6	0.0	1.3
Закупівлі нижче “вищого” порогу						
РДА	8	0.4	0.1	0.4	0.3	0.6

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence.
Критерій відбору: Адміністративні одиниці, які мають не менше 3 завершених конкурентних закупівель цільової категорії.

ДОДАТОК Е. СТРУКТУРА ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА ТИПАМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ОДИНИЦЬ												
Таблиця Е1. Структура закупівель за типами адміністративних одиниць (кількість і вартість тендерів)												
	ОТГ				РДА				НГ			
	Кіль.	%	Варт.	%	Кіль.	%	Варт.	%	Кіль.	%	Варт.	%
Будівельні роботи	1883	23%	859 654	58%	319	7%	113 877	19%	1 150	35%	361 913	71%
Продукти харчування, напої, тютюн та пов’язані з ними вироби	989	23%	268 359	18%	1,095	24%	296 573	49%	396	12%	51 437	10%
Архітектурні, будівельні, інженерні та інспекційні послуги	758	23%	55 864	4%	130	3%	6 871	1%	294	9%	7 937	2%
Офісна та комп’ютерна техніка, устаткування та приладдя, крім меблів та пакетів програмного забезпечення	620	23%	47 333	3%	321	7%	59 474	10%	92	3%	13 212	3%
Меблі (в тому числі офісні меблі), меблево-декоративні вироби, побутова техніка (крім освітлювального обладнання) та засоби для чищення	602	23%	46 275	3%	377	8%	4 523	1%	120	4%	17 242	3%
Послуги з ремонту і технічного обслуговування	595	23%	38 401	3%	161	4%	23 738	4%	139	4%	1 267	0%
Нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії	501	23%	17 823	1%	580	13%	10 029	2%	289	9%	3 748	1%
Конструкції та конструкційні матеріали; допоміжна будівельна продукція (крім електроапаратури)	436	23%	16 523	1%	285	6%	966	0%	128	4%	4 841	1%
Послуги у сферах поводження зі стічними водами та сміттям, послуги у сферах санітарії та охорони довкілля	233	23%	16 187	1%	32	1%	11,606	2%	91	3%	5 183	1%
Сільськогосподарська, фермерська продукція, продукція рибальства, лісівництва та супутня продукція	165	23%	15 149	1%	272	6%	5 703	1%	54	2%	8 320	2%
Усього	8 203	23%	1 483 984	100%	4 589	100%	609 258	100%	3 298	100%	511 121	100%

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ProZorro Professional Business Intelligence.

ДОДАТОК F. ЦІНОВА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКУПІВЛІ ОКРЕМИХ ТОВАРІВ								
Таблиця F1. Розподіл цін за типами адміністративних одиниць, грн.								
	Кількість договорів	Середнє значення	Стандартне відхилення	Мін.	25% процентиль	Медіана	75% процентиль	Макс.
<i>Картопля</i>								
ОТГ	21	7.25	1.37	5	6.5	7	8	10
РДА	71	6.54	1.7	3.6	5.88	6.04	6.96	13.2
ОТГ	12	6.72	1.88	4	5.66	6.56	7.88	10
<i>Масло</i>								
ОТГ	57	102.91	22.22	64	86.87	100	116.28	151.52
РДА	66	97.83	17.3	63	85.13	95	105.05	158.33
ОТГ	20	114.7	22.65	67.65	111.5	115	115.2	167.25
<i>Яйця</i>								
ОТГ	29	2.08	0.46	1.29	1.8	2.13	2.3	3.1
РДА	79	2.2	0.42	1.15	1.95	2.3	2.5	3.04
ОТГ	3	2.8	0.18	2.69	2.7	2.7	2.85	3
<i>A-95</i>								
ОТГ	24	24.99	2.2	20.11	23.91	26	26.46	30
РДА	36	23.69	1.64	21.78	22.5	23.06	24.05	27.3
ОТГ	31	23.9	1.35	22	23	23.5	24.85	27
<i>A-92</i>								
ОТГ	68	23.36	1.7	19.88	22.24	23	24.6	27.6
РДА	78	23.3	1.52	20.69	22	23	24.08	26.9
ОТГ	22	23.38	1.54	20.99	22.13	23	24.5	26.53
<i>Дизель</i>								
ОТГ	62	22.54	1.91	18.71	21	22	24	27.8
РДА	49	22.24	2.1	19.5	20.5	21.49	24.5	26.49
ОТГ	8	21.77	1.29	20.5	20.92	21.46	22.12	24.52
Джерело: Власні розрахунки на основі даних з договорів про закупівлі.								

