

KSE

Kyiv
School of
Economics

Павло Яворський

Артур Ковальчук

10 жовтня 2018 року

ОЦІНКА ВПЛИВУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ПРОЗОРИСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ВИДАТКІВ

Контекст

- У квітні 2014 року український уряд започаткував системну реформу децентралізації. Реформа проводиться шляхом утворення об'єднаних територіальних громад.
- Одночасно почала впроваджуватися реформа державних закупівель. Більшість публічних закупівель повинні оголошуватися та бути проведеними через електронну систему закупівель ProZorro.

Контекст

- Нова система сприяла більшій прозорості та ефективності публічних закупівель.
- Електронна система закупівель не охоплює повністю весь цикл публічної закупівлі, а фактично поширюється лише на проведенні процедури.
- Чинне законодавство не виключає всі можливості для маніпулювання процесом торгів шляхом обрання різних процедур.

Мета дослідження

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.

Ключове питання

Які відмінності існують у діяльності з проведення закупівель між об'єднаними територіальними громадами та “традиційними” адміністративними одиницями в плані ефективності, прозорості та цін?

Короткі висновки

- 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
- ОТГ менш схильні (порівняно з РДА) уникати ProZorro (використовуючи закупівлі на суму нижче 50 тис. грн.) та укладати додаткові угоди, що збільшують ціну.
- Необ'єднані громади закуповують товари й послуги, подібні до закупівель ОТГ, але проводять набагато менше закупівель на нижчі загальні суми.

Індикатори прозорості та ефективності

Етап до проведення тендеру

- уникання ProZorro
- уникання “вищого” та “євро” порогу
- використання конкурентних процедур

Етап тендеру

- питання без відповіді
- рівень конкуренції
- відсоток дискваліфікацій
- відсоток успішних тендерів
- відсоток тендерів з аномально високою економією

Етап після проведення тендеру

- розірвання контрактів
- показник збільшення ціни додатковими угодами
- відсоток найбільшого постачальника

Вибірка

- Дніпропетровська та Хмельницька області.
- 2017 рік
- Для аналізу були відібрані всі юридичні особи, визначені як такі, що відносяться до однієї з адміністративних одиниць у вибірці.
 - міська рада
 - фінансове управління
 - управління освіти, молоді та спорту
 - виконавчий комітет ради

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

Індикатори

- **Уникання ProZorro.** Відсоток закупівель, які проводяться за межами ProZorro, та порівнювали значення, одержані для ОТГ, РДА і НГ.
- ***Відповідно до одержаних даних, у середньому ОТГ є найменш схильними уникати системи ProZorro.*** Середнє значення вартості закупівель поза межами ProZorro для однієї ОТГ є меншою, ніж відповідні показники для РДА та НГ: 12.3% проти 19.5% та 36.9%

Індикатори

- **Уникання “вищого” та “євро” порогу.** Закупівля визначена як підозріла, якщо її очікувана вартість була щонайбільше на 5% нижчою ніж “вищий” поріг або “євро” поріг.
- 84% ОТГ 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.

Індикатори

- **Використання конкурентних процедур.** Відсоток конкурентних процедур серед процедур з очікуваною вартістю, меншою за “вищий” поріг, для кожної адміністративної одиниці.
- 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.

Індикатори

- **Питання без відповіді.** Кількість закупівель, під час яких принаймні одне питання залишилося без відповіді у разі проведення допорогової конкурентної закупівлі.
- Аналіз показав, що ця практика не є розповсюдженою: відносно мала частка ОТГ та НГ, які проводили конкурентні допорогові закупівлі, використовують її.

Індикатори

- **Рівень конкуренції.** Середній рівень конкуренції для кожного з трьох ключових ринків для ОТГ, РДА і НГ: будівельні роботи, паливо та продукти харчування.
- Рівень конкуренції є високим при проведенні закупівель вище “вищого” порогу. Середня кількість учасників таких закупівель становить 2,4 – 2,8.
- Ключовим висновком є відсутність відмінностей у конкуренції при порівнянні типів адміністративних одиниць та товарів.

Індикатори

- **Відсоток дискваліфікацій.** Середній відсоток дискваліфікованих постачальників в одному тендері.
- Дискваліфікація не є суттєвою проблемою, і насправді немає істотних відмінностей при порівнянні типів адміністративних одиниць та товарів

Індикатори

- **Відсоток успішних тендерів.** Середній відсоток успішних тендерів у загальній кількості оголошених тендерів.
- Немає істотних відмінностей при порівнянні типів адміністративних одиниць стосовно відсотку успішних тендерів.

Індикатори

- **Відсоток тендерів з аномально високою економією.** Середній відсоток тендерів з аномально високою економією (30%) в загальній вартості завершених тендерів.
- ОТГ мають істотно 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%

Індикатори

- **Розірвання контрактів.** Відсоток розірваних контрактів у загальному обсязі укладених контрактів.
- 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

Індикатори

- **Показник збільшення ціни додатковими угодами.** Наскільки часто замовник підписує додаткові угоди для зміни ціни порівняно з іншими замовниками.
- РДА разюче відрізняються від попередніх двох груп – в середньому 20% вартості договорів, які укладають райони, мають скориговану ціну. Для ОТГ та НГ – 5 та 2% відповідно.

Індикатори

- **Відсоток найбільшого постачальника.** Відсоток найбільшого постачальника у загальному обсязі укладених договорів про закупівлю.
- 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%

Ціни

Контекст

Зменшення цін

- ОТГ "усвідомили", що вони витрачають власні гроші й таким чином мають більше стимулів до заощадження
- ОТГ мають більше повноважень щоб визначати, куди спрямувати кошти

Зростання цін

- Через малі обсяги потреб оголошені тендери часто не є цікавими для великих компаній, які потенційно могли б надавати нижчу ціну
- Службовці, які проводять закупівлі, можуть не мати достатньої фахової спроможності для ведення переговорів щодо залучення нових постачальників/зниження цін

Питання

Чи були ОТГ здатні купувати товари в середньому за нижчою ціною, ніж РДА та НГ?

Вибірка

Замовниками з вибірки у 2017 році було здійснено понад 30 тис. закупівель.

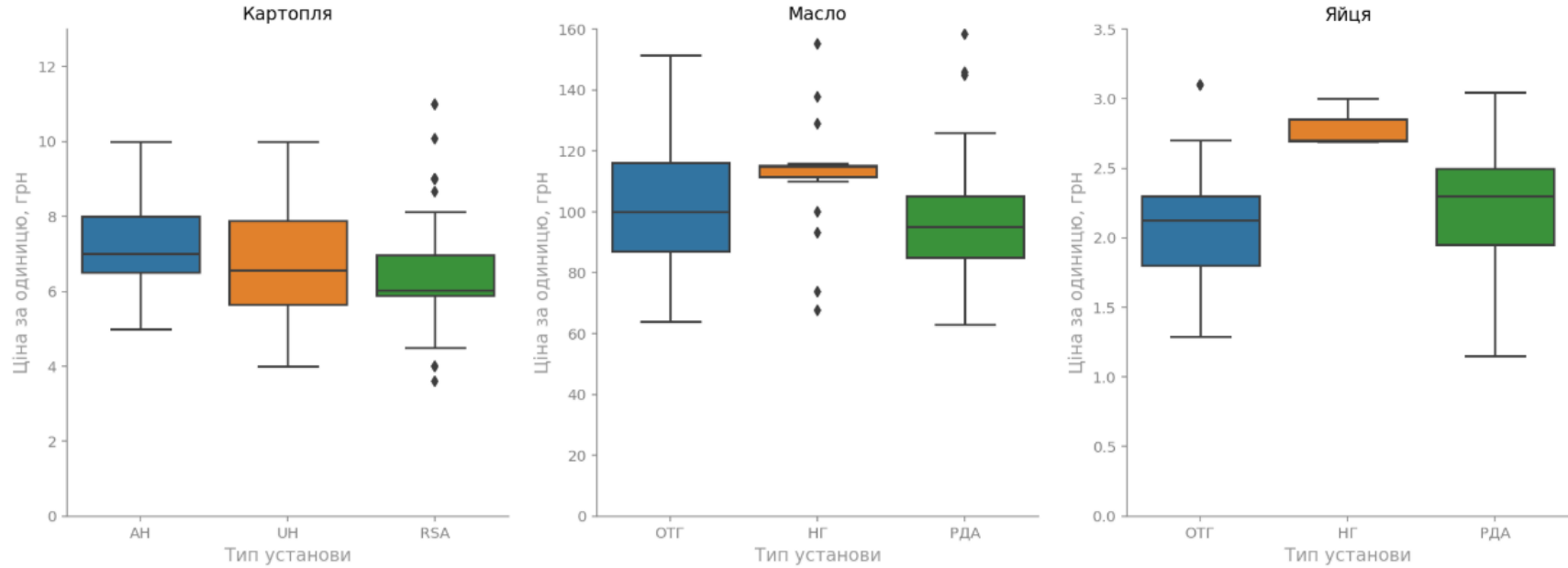
Аналіз концентрувався на окремих типових закупівлях:

- продукти харчування (картопля, масло, яйця);
- паливо (бензин А-95, А-92, дизель);
- ремонт доріг.

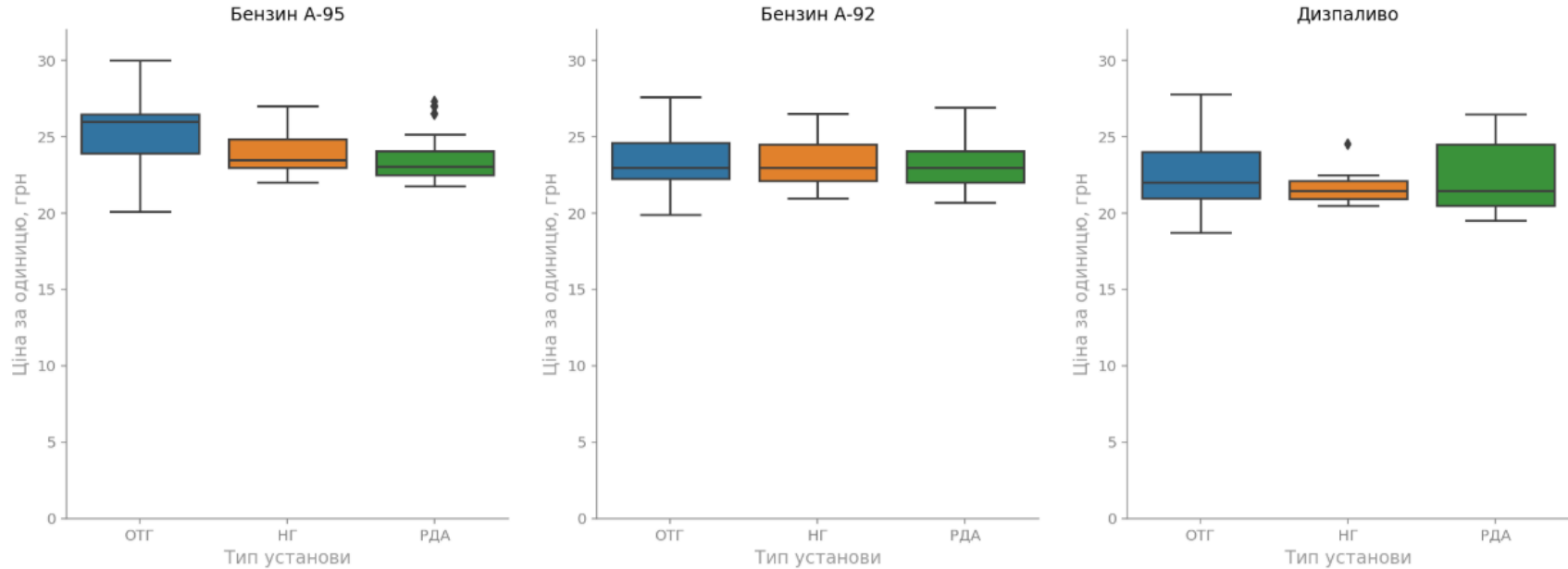
Ціни

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

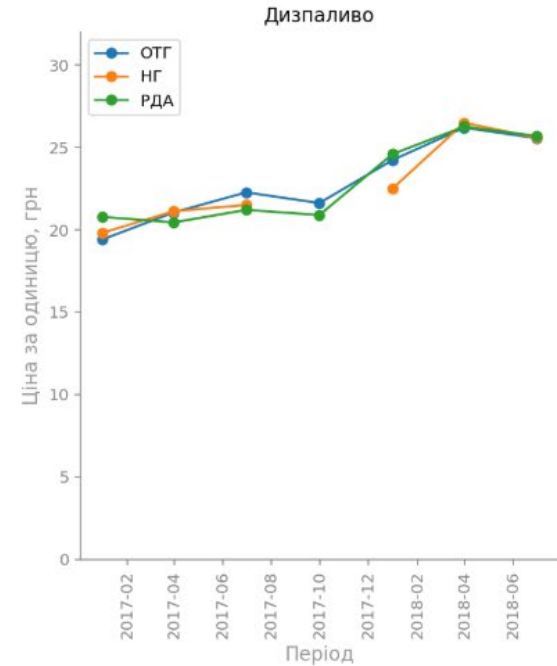
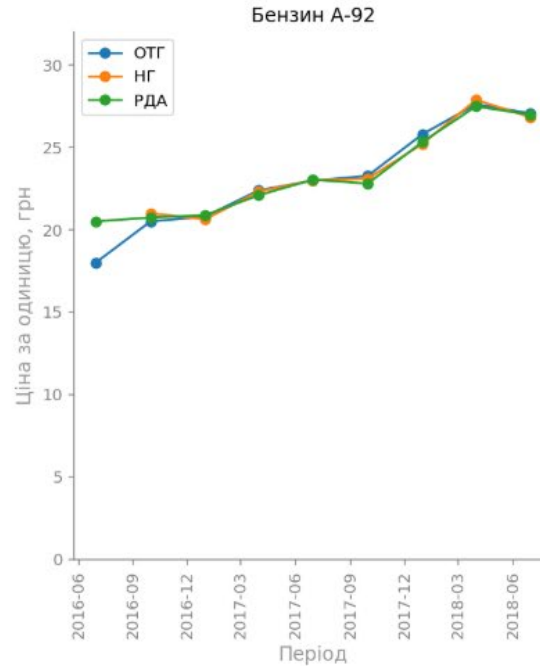
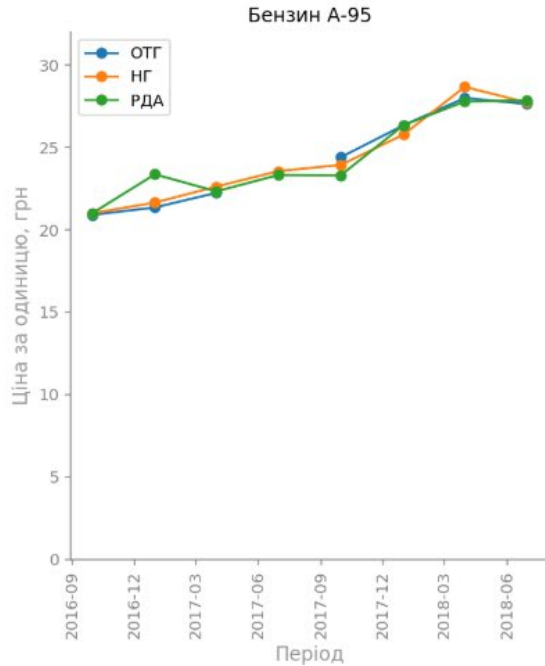
Розподіл цін на продукти харчування



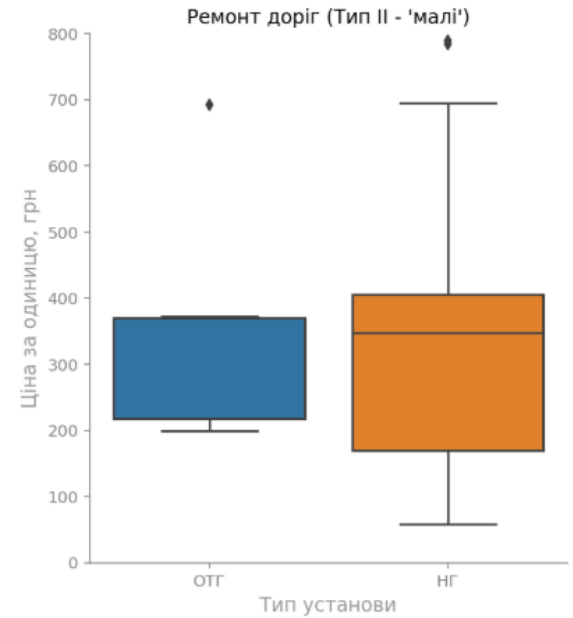
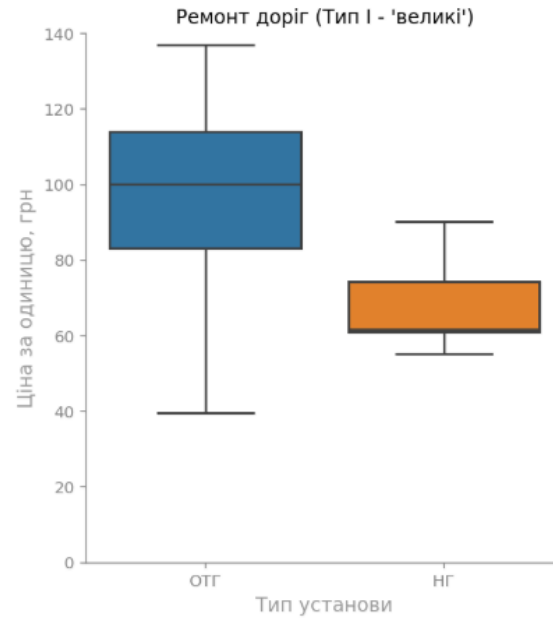
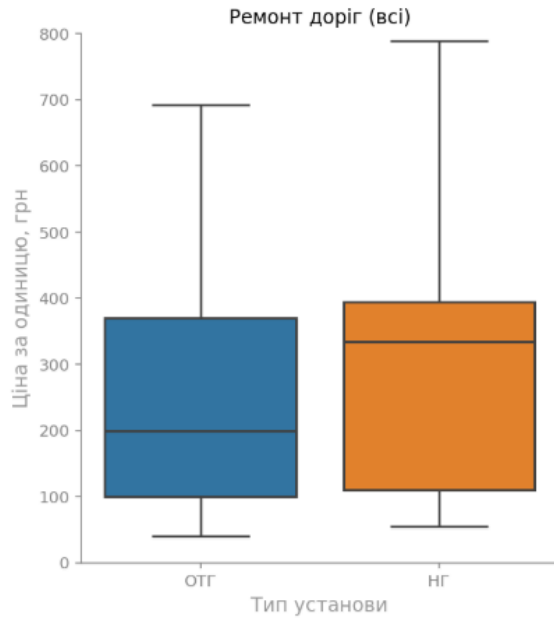
Розподіл цін на паливо (1/2)



Розподіл цін на паливо (2/2)



Розподіл цін на ремонт доріг



Висновки

- 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).