

БОРТЬБА ЗІ ЗМОВОЮ НА ТОРГАХ В ЕНЕРГЕТИЧНОМУ СЕКТОРІ В УКРАЇНІ ОГЛЯД ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В «УКРЕНЕРГО»

ГОЛОВНІ ТЕЗИ • WWW.OECD.ORG/DAF/COMPETITION

Головні тези з огляду практики закупівель в «Укренерго» та рекомендації змін

В 2019, ОЕСР розпочала втілення проекту «[Підтримка реформи енергетичного сектору в Україні](#)», за фінансової підтримки Уряду Норвегії. Будучи частиною цього проекту, ОЕСР виконала оцінку практики закупівель «Укренерго», Українського державного підприємства та оператора національної мережі, відповідно до Рекомендацій ОЕСР щодо боротьби зі змовою на торгах при здійсненні державних закупівель.

Результатом цього звіту стало ствердження факту, що команда з професійних закупівель «Укренерго» знаходиться в ідеальному положенні для вирішення проблем змови учасників торгів та активнішого залучення до запобігання, виявлення та повідомлення про змови на торгах. На сьогодні зусилля «Укренерго» було зосереджено на створенні більш ефективної та професійної структури закупівель із суворими запобіжниками проти шахрайства та корупції з метою подолання спадщини системної неефективності, корупції та розкрадання державних коштів в Україні. Незважаючи на цей реальний прогрес, «Укренерго» має ще багато простору для вдосконалення. Таємні змови та домовленості учасників торгів ще не є предметом достатньої цільової уваги, і «Укренерго» лише нещодавно ініціювало повідомлення Антимонопольному комітету України (АКМУ) про підозри у незаконній змові на торгах для розслідування та притягнення до відповідальності, незважаючи на те, що змова на торгах є загально визнаною проблемою в публічних тендерах.

В результаті проведення ретельного аналізу поточної практики було сформульовано низку рекомендацій, які допоможуть «Укренерго» вдосконалити свою систему закупівель. Ці рекомендації стосуються дій, які слід вжити для запобігання змові учасників торгів, зокрема проведення більшої кількості досліджень ринку, покращення якості існуючих досліджень ринку, збільшення кількості учасників торгів, покращення дизайну тендерів та зменшення комунікації між учасниками торгів, а також для поліпшення виявлення змови учасників торгів та звітування про це компетентним органам. Додатковий розділ, адресований Уряду України, містить рекомендації щодо зміни українського законодавства про закупівлі, зокрема зниження високого рівня прозорості процесу закупівель, який може полегшити змову учасників торгів.

Рекомендації огляду можуть допомогти збільшити конкуренцію між постачальниками під час тендерів «Укренерго» та відкрити ринки. Ці рекомендації можуть бути використані іншими ДП в Україні для оцінки власних практик та відповідного їх коригування. **Змова між постачальниками може збільшити вартість закупівель на 20% або більше, яку в кінцевому рахунку будуть платити українські споживачі.**

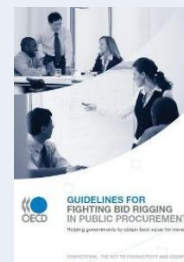
Повні результати огляду доступні на сторінці <https://oe.cd/fbr-nrg-ukr-ua> англійською та українською мовою.

Рекомендація та директиви ОЕСД щодо боротьби зі змовою на торгах

Рекомендації Ради ОЕСР щодо боротьби зі змовою на торгах при здійсненні державних закупівель закликають уряди оцінювати свої закони та практику щодо державних закупівель на всіх рівнях управління з метою сприяння більш ефективним закупівлям та зменшення ризику змови на торгах при проведенні державних тендерів.

Рекомендації ОЕСР щодо боротьби зі змовою на торгах при здійсненні державних закупівель допомагають державним службовцям зменшити ризики змови на торгах шляхом ретельної розробки тендерів на державні закупівлі та виявлення змов таємні змови на торгах при здійсненні закупівель.

Рекомендації доступні 26 мовами на сторінці oe.cd/qfbr.



КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ ТА ОСНОВНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

ПОКРАЩЕННЯ ПІДГОТОВКИ ТЕНДЕРІВ

Найбільш вирішальні етапи закупівель відбуваються до початку тендерного процесу, починаючи з формулювання потреб та їх включення до опублікованих тендерів. Тільки хороші знання ринку забезпечать можливість простого визначення ринків з невеликою конкуренцією та високими цінами. Підготовка та дизайн тендерів повинні мати на меті посилення конкуренції для тендерів із високою вартістю та для ринків із слабкою конкуренцією.

Дослідження ринку, дизайн тендерів та перевірка референтних цін проводяться в різних підрозділах «Укренерго» та їх можна покращити за рахунок впровадження більш централізованого та спеціалізованого підходу. Спеціалізація може покращити знання ринку та допомогти зосередитись на ринках з конкурентними ризиками. Сучасний підхід до забезпечення конкурентних результатів тендерів зосереджений здебільшого на визначенні референтних цін, які, як вважається, відображають допустимий рівень цін. Децентралізація обов'язків щодо закупівель призводять до значних диспропорцій між вартістю тендерів та персоналом, який займається закупівлями, при цьому персонал центрального офісу відповідає за закупівлі, вартість яких у сім раз більше вартості закупівель, за які відповідає персонал регіонального рівня.

Основні рекомендації для «Укренерго»

1. Покращити дослідження ринку – **зосереджуватись і виділяти пріоритети, оцінювати та порівнювати з нормативами** – та застосовувати системний підхід до **визначення ризиків** змови на торгах і відсутності конкуренції.
2. Поліпшити знання технічного та адміністративного персоналу, який займається закупівлями, та забезпечити якісну комунікацію між ними.
3. Переглянути **регіональну організацію** закупівель та внутрішній **розподіл і спеціалізацію персоналу**.
4. Вивчати **міжнародний досвід** та експертизу в галузі закупівель, отриману в тендерах, що проводяться на основі правил Міжнародних фінансових установ.
5. **Порівнювати** ціни з цінами інших великих покупців та іноземних операторів систем передачі для отримання інформації про процеси та пріоритети закупівель.
6. **Не покладайтеся на референтні ціни**, як на доказ наявності конкуренції, оскільки вони не можуть замінити конкурентний процес.

МАКСИМІЗУЙТЕ КІЛЬКІСТЬ УЧАСНИКІВ ТОРГІВ

Більша кількість учасників торгів підвищить конкуренцію в тендерних процедурах. Конкуренція, що створюється між учасниками торгів, не тільки знизить ціни, але і призведе до підвищення якості та більших інновацій. Більша кількість учасників торгів та тендерів, які залучають нових учасників торгів, призведе до зменшення ризику таємних домовленостей у тендерах, оскільки якщо є велика кількість конкурентів, стає важче ініціювати та підтримувати антиконкурентну змову.

Середня кількість учасників тендерів «Укренерго» менша, ніж три та більше половини всіх відкритих тендерів скасовуються. Іноземні учасники рідко беруть участь в тендерах. Проте тендери з вищою вартістю, як правило, залучають в середньому більше учасників. На даний час «Укренерго» здійснює закупівлі лише на основі ціни та не використовує якісних критеріїв для визначення переможців тендерів. Тендери на подібні товари недостатньо об'єднуються та не використовуються лоти при підготовці тендерів. Не приділяється особливої уваги до спільних заявок або залучення підрядників.

Основні рекомендації для «Укренерго»

1. Тендери з вищою вартістю демонструють наявність більшої кількості учасників – **об'єднуйте тендери** та використовуйте рамкові угоди там, де це має сенс.
2. Менших учасників можна залучити до участі тоді, коли **контракти розділяються на лоти**. Лоти повинні бути розроблені таким чином, щоб зробити змову учасників більш складною. Вибір між об'єднанням та розділенням на лоти буде залежати від конкретних характеристик ринку закупівель.
3. **Залучайте більше іноземних учасників**, публікуйте більше тендерів англійською мовою у повному обсязі та широко їх рекламуюте.
4. Звертайте пильну увагу на **спільні заявки та залучення підрядників**, оскільки вони можуть сприяти таємним домовленостям між учасниками торгів.
5. Зменшіть велику кількість скасованих тендерів через застосування **чіткого дизайну та вимог тендерів** та навчання потенційних постачальників.

УНИКАЙТЕ СПІЛКУВАННЯ УЧАСНИКІВ

Можливість досягти змови спрощується, коли учасники торгів мають доступ до інформації, яка допомагає їм перевірити виконання таємної домовленості та спілкуватися між собою. Тендерні процедури, що дозволяють зустрічі між учасниками торгів, надають їм можливість спілкуватися та поширювати інформацію для полегшення змови учасників торгів, і їх потрібно уникати.

Основні рекомендації для «Укренерго»

1. Уникайте організації особистих зустрічей з приводу тендеру або загальної інформації, які дозволяють учасникам зустрічатися. Уникайте спільних відвідувань майданчиків та використовуйте альтернативи для особистих зустрічей з постачальниками, наприклад, віртуальні зустрічі.
2. Переконайтеся, що існують **відповідні запобіжні заходи**, коли неможливо уникнути особистих зустрічей з кількома постачальниками. Це можуть бути докладні конспекти засідань та наявність співробітників з питань боротьби з корупцією та комплаєнсу.
3. Оскільки помітна прозорість української системи закупівель може сприяти формуванню та функціонуванню домовленостей серед учасників торгів, **не будьте більш прозорими** щодо конкурентів, заявок, технічних і якісних характеристик або іншої важливої для конкурентів інформації, **ніж це потрібно**. Навчайте персонал, який займається закупівлями, уникати будь-якого розкриття конфіденційної інформації.
4. Будьте обережні при залученні **галузевих консультантів** та переконайтеся, що вони незалежні та не мають будь-яких конфліктів інтересів. Переконайтеся, що вони підписують суворі **угоди про конфіденційність**.

ВДОСКОНАЛЮЙТЕ ПРОЦЕДУРУ ВИЯВЛЕННЯ ТА ЗВІТУВАННЯ

Змова учасників торгів при здійсненні процедур державних закупівель є загальним явищем в усіх юрисдикціях та одним із пріоритетів для розслідування АМКУ. «Укренерго» лише нещодавно розпочала звітувати до АМКУ про підозри та випадки змов учасників торгів. В даний час зусилля, спрямовані на запобігання змові учасників торгів, обмежуються більшими і вдосконаленими дослідженнями ринку, які спрямовані на збільшення кількості учасників торгів, та встановлення референтних цін, які повинні забезпечити квазі-конкурентний результат у кожному тендерному процесі.

Для того, щоб впровадити рекомендовану практику для запобігання змові на торгах та посиленню конкуренції, співробітники «Укренерго» на кожному етапі закупівель повинні отримувати підтримку, щоб сформувати розуміння ризиків, механізмів та ознак змови учасників торгів та необхідних дій, які потрібно вжити. Також можна зосередитись на постачальниках, щоб вони були проінформовані про вимоги, пов'язані з конкуренцією в тендерах, та ризики, на які вони наражаються, укладаючи таємні змови. Менеджмент «Укренерго» повинен впровадити звітний механізм та мотивацію для забезпечення того, щоб цьому було приділено серйозну увагу.

Основні рекомендації для «Укренерго»

1. «Укренерго» повинна інтенсифікувати свої зусилля **для активного визначення змов на торгах** в своїх тендерах. Дані поточних та минулих тендерів повинні бути перевірені на наявність підозрілих ознак, і необхідно проводити систематичний аналіз пріоритетних закупівель. Система ProZorro надає якісні можливості для **скринінгу даних**. Потрібно створити внутрішню базу «Укренерго» для полегшення скринінгу індикаторів змови.
2. Підозри необхідно надсилати до АМКУ, з якою необхідно досягнути **тіснішої співпраці**.
3. «Укренерго» повинна критично оцінити **канали для звітування**, які вона пропонує постачальникам, та переконається, що вони широко відомі, доступні та надійні.
4. «Укренерго» повинна проводити **регулярне навчання з визначення та запобігання картельним змовам і змовам на торгах** за допомогою установ, що відповідають за конкуренцію, або зовнішніх юридичних консультантів, зокрема надаючи чітку інформацію про механізми звітності та дії, які потрібно вживати, якщо є підозри в змові.
5. **Необхідно регулярно інформувати постачальників** про економічні та репутаційні ризики від участі в таємних домовленостях в тендерах «Укренерго» та пропонувати їм підписувати декларації про те, що вони є незалежними учасниками торгів. Навчання постачальників і тендерна документація повинні включати інформацію стосовно конкуренції.
6. «Укренерго» повинна проактивно шукати можливості **отримання компенсації за шкоди** щоразу, коли їй було завдано шкоди внаслідок змови, яка була засуджена АМКУ. Для цього життєво необхідна **підтримка розслідувань АМКУ**.

РЕКОМЕНДАЦІЇ УРЯДУ

Правові обмеження заважають «Укренерго» ефективніше запобігати змові учасників торгів або збільшувати кількість учасників торгів у своїх тендерах. Українське законодавство про закупівлі зосереджується на високому рівні прозорості у всьому процесі закупівель та фокусується на ціні при визначенні переможців тендерів. Причини зрозумілі: прозорість та прості, одновимірні критерії визначення переможців обмежують свободу дій службовців, які займаються закупівлями, дозволяють легко контролювати їх дії та підвищувати підзвітність. Це зменшує ризик корупції. Однак у той же час ці критерії можуть сприяти змові під час проведення публічних тендерів. При розробці законів про закупівлі слід приділяти належну увагу як змові, так і проблемам корупції. Для цього необхідні зміни до чинної законодавчої бази, в якій наразі не враховані питання конкуренції.

Поточний процес затвердження бюджету обмежує спроможність «Укренерго» забезпечити ефективний та надійний процес закупівель та може стримувати відповідних учасників від подання заявок на участь в тендерах «Укренерго».

Основні рекомендації

1. **Зменшіть деталізацію публічної інформації** в річному плані. Обмежте публічну інформацію до сукупних значень.
2. **Максимальні референтні ціни не повинні бути опубліковані.** Ці ціни мають значення для внутрішнього планування та вимірювання результатів, але їх публікація, ймовірно, зменшить конкуренцію у тендерах.
3. **Зменшіть інформацію, доступну для учасників торгів під час електронних торгів.** Учасник торгів може успішно взяти участь в електронному аукціоні, не маючи інформації про інші фактори, окрім найнижчої ціни після кожного туру.
4. **Публікуйте назву переможця торгів і ціну, яка перемогла, але з іншого боку** зменшіть кількість публічно доступної інформації. Детальна інформація про кількість та ціни конкуруючих заявок не повинна публікуватися.
5. Використовуйте більше **нецінових критеріїв визначення переможця.** Після встановлення, критерії присудження та їх відповідна вага повинні бути чітко визначені на початку процесу, і не повинно бути можливості змінювати їх під час проведення тендеру.
6. Коли учасники торгів виключаються з тендерів через порушення законодавства про закупівлі, це може зменшити кількість конкурентів, здатних подати заявки. Більш гнучкі положення можуть надати посадовим особам більшу свободу дій для **повернення учасників для участі в торгах.** Будь-яке повернення учасників може вимагати затвердження АМКУ, щоб гарантувати, що процес контролює нейтральний та компетентний орган.
7. Для того, щоб стати надійним покупцем, якому можна довіряти, та покупцем, привабливим для учасників торгів **потенціал суб'єкта власності «Укренерго» потрібно посилити.** Обов'язки щодо затвердження основних документів, таких як стратегія компанії, фінансовий план, бізнес-план та інвестиційний план, потрібно перекласти на **Наглядову Раду «Укренерго».**

Від порад до практичних дій: Робота ОЕСР всередині країни з боротьби зі змовою на торгах

ОЕСР виконує огляд національних та галузевих режимів державних закупівель, щоб направляти та підтримувати країни у боротьбі зі зловмисною практикою таємних домовленостей. В рамках цих оглядів або незалежно від них ОЕСР розробляє широке коло програми з розбудови спроможності щодо боротьби зі змовами на торгах у сфері закупівель, зокрема семінари та навчальні посібники для державних службовців, посадових осіб з бюджетного та внутрішнього контролю.

В Бразилії (2021), Аргентині (2019), Мексиці (2011, 2012, 2016, 2017, 2018), Колумбії (2014) вже були проведені подібні огляди та зараз проводиться огляд в Перу.

З усіма оглядами можна ознайомитися на сторінці www.oecd.org/competition/bidrigging

