



УТРИЧІ МЕНШЕ



як удосконалити звітування
за договорами

Трансперенсі Інтернешнл Україна – представництво глобальної антикорупційної неурядової організації Transparency International, що має понад 90 національних представництв і працює в більше як 100 країнах світу. Місія Трансперенсі Інтернешнл Україна – обмежити збільшення рівня корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності й доброчесності публічної влади і громадянського суспільства. Дізнатися більше про діяльність організації можна на вебсайті: www.ti-ukraine.org

Автор: Юрій Гермашев

Команда: Юрій Гермашев, Валерія Залевська, Поліна Колганова, Іван Лахтіонов, Сергій Павлюк, Ярослав Пилипенко, Володимир Даценко, Вероніка Борисенко, Катерина Русіна та Анастасія Ференц

Рецензенти:

Ірина Биковська – заступниця директора Департаменту сфери публічних закупівель та конкурентної політики – начальниця управління сфери публічних закупівель, Міністерство економіки України
Сергій Чернега – директор Департаменту моніторингу закупівель, Державна аудиторська служба України

Літературна редакторка: Мар'яна Добоні

Дизайн: Олена Зенченко

Трансперенсі Інтернешнл Україна

вул. Січових Стрільців, 37–41, 5 поверх

м. Київ, Україна, 04053

тел.: +38 044 360 52 42

вебсайт: ti-ukraine.org

e-mail: office@ti-ukraine.org

© 2022 Transparency International Ukraine. All rights reserved

Звіт підготовлено командою програми інноваційних проєктів Трансперенсі Інтернешнл Україна в межах проєкту «Re:silience. Re:covery. Re:construction. (Re:Ukraine project)» і розвитку публічних закупівель. Висловлені в ньому погляди можуть не відповідати позиції керівництва чи правління Трансперенсі Інтернешнл Україна. Дані та джерела, використані у звіті, можуть змінюватися після його публікації.

Поширення звіту з некомерційною метою заохочується.

Ми перевіряли точність інформації у звіті. Проте Трансперенсі Інтернешнл Україна не несе відповідальності за наслідки її використання з іншою метою або в іншому контексті.

Цей звіт підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Його вміст є виключною відповідальністю Трансперенсі Інтернешнл Україна і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу. Велика подяка всім, хто зробив внесок у написання цього дослідження. Зокрема, фахівцям Нікопольської та Львівської міських рад, ДК «Укроборонпром», ВСП «Фаховий коледж електронних приладів Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу», ДП «Прозорро», Державної аудиторської служби України та Міністерства економіки України.



Дослідження підготовлено командою DOZORRO

DOZORRO – це проєкт громадської організації Трансперенсі Інтернешнл Україна, покликаний забезпечити рівні правила гри у сфері публічних закупівель

Команда проєкту створила та адмініструє моніторинговий портал dozorro.org та [публічний](#) і [професійний](#) модулі аналітики BI Prozorro. Окрім цього, DOZORRO розбудовує DOZORRO-спільноту – мережу громадських організацій, які моніторять публічні закупівлі та повідомляють контролюючі та органи правопорядку про порушення

З рештою наших досліджень можна ознайомитися в розділі «Дослідження» – «Публічні закупівлі» на сайті Трансперенсі Інтернешнл Україна: bit.ly/DOZORRO-research

ЗМІСТ

Терміни	5
Резюме	6
Вступ	7
Розділ 1. Звітування за договорами	8
Розділ 2. Проблеми, що виникають під час звітування	10
Розділ 3. Єдина система як спосіб розв'язати проблеми звітності	17
Висновки	21
Додатки	23
Додаток 1. Обрахунок витрат часу та коштів на звітування за договорами	23
Додаток 2. Спільні поля Prozorro та Spending	25
Додаток 3. Унікальні поля ККК	26
Додаток 4. Унікальні поля Spending	27

ТЕРМІНИ

1. **ДКСУ** – Державна казначейська служба України
2. **УО** – уповноважена особа, службова (посадова) чи інша особа, яка є працівником замовника і визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі / спрощених закупівель згідно із Законом України «Про публічні закупівлі» на підставі власного розпорядчого рішення замовника або трудового договору (контракту)
3. **ККК** – система «Клієнт казначейства – Казначейство», що дозволяє клієнтам ДКСУ управляти рахунками установи та обмінюватися документами з ДКСУ
4. **Spending** – єдиний вебпортал використання публічних коштів, офіційний державний інформаційний ресурс у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація згідно із Законом України «Про відкритість використання публічних коштів»
5. **Фінансове зобов'язання** – будь-яка фактична оплата товару, послуги чи виконання інших аналогічних операцій, здійснених розпорядником та одержувачем бюджетних коштів протягом бюджетного періоду
6. **Машиночитані поля** – цифровий запис, що містить інформацію, структуровану таким чином, що дозволяє інформаційним системам ідентифікувати, розпізнавати, перетворювати й отримувати конкретні дані без участі людини

РЕЗЮМЕ

Забезпечення держави та громад усім необхідним – складний багатоетапний процес, що вимагає залучення великої кількості коштів, часу та професійних кадрів. Фіналом процесу закупівлі є договір, а фіналом закриття потреби замовника – виконання зобов'язань за цим договором.

На кожному етапі закупівель, від бюджетного запиту до повного виконання зобов'язань за договорами, генерується велика кількість даних. Вони необхідні для планування видатків бюджету, ефективного та доцільного використання коштів, оцінювання ефективності роботи системи публічних закупівель, дієвості та доцільності ухвалених управлінських рішень тощо.

Зараз дані про закупівлі та договори за кошти державного й місцевого бюджету замовники подають у три незалежні системи – Prozorro, Spending, Клієнт казначейства – Казначейство. Причому в кожному системі подається майже одна й та сама інформація.

Таке дублювання лише у 2021 році коштувало державі не менше ніж 1,2 млн робочих годин, що еквівалентно більш ніж 30 млн грн. При цьому зібрані в цих системах дані, які доступні у форматі відкритих даних, не виконують функцію, заради якої вони збираються, тобто не показують реальну ситуацію за договорами й не придатні для якісного використання.

Створення єдиної системи, яка забезпечить можливість подавати, зберігати та аналізувати дані про договори та пов'язані з ними закупівлі, може розв'язати зазначені проблеми. Вона має базуватися на таких принципах:

- дані вносяться в єдину систему;
- дані зберігаються в єдиній системі з одним адміністратором;
- дані валідуються;
- дані стандартизовані й мають єдину інтерпретацію;
- дані відкриті та доступні;
- дані, що вже введені, не потрібно вводити повторно;
- дані про договір пов'язані з попередніми / наступними етапами.

Наразі створення системи, яка відповідає зазначеним принципам, **стикається з декількома проблемами**, зокрема такими: можливе зменшення «гнучкості системи», визначення інституції, що візьме на себе створення та адміністрування системи, значні витрати часу та ресурсів на перевірку та виправлення даних, розподіл обов'язків і відповідальності за заповнення та перевірку даних в установах замовників.

Перевагами створення такої системи, окрім розв'язання згаданих проблем, **можна назвати** підвищення якості ухвалених рішень на основі даних, примноження можливостей моніторингу поточної ситуації у сфері закупівель і виконання договорів, ефективного використання кадрового потенціалу, економія бюджетних коштів і часу на процес звітування за договорами та адміністрування державних систем обліку даних, а також створення сприятливого середовища для покращення, розробки та впровадження технічних рішень у сфері закупівель і публічних фінансів.

ВСТУП

Реалізуючи свою статутну мету, державні та комунальні установи, підприємства та організації неминуче стикаються з необхідністю звітувати про витрати. Лівову частку витрат бюджету становлять закупівлі. Відповідно до вимог чинного законодавства замовники, які закуповують за публічні кошти¹, а також у деяких випадках державні підприємства, що проводять закупівлі за власний кошт (ст. 75 Господарського кодексу України), мають звітувати про свої витрати, стан закупівель, укладені договори та їх виконання.

Тільки у 2021 році було укладено понад 5 млн договорів, з яких більш ніж **3 млн** – інституціями, що закуповують **за кошти державного та міського бюджету**. Відзначимо, що замовники звітують про однакові або схожі речі як у Prozorro, так і в Spending, а при використанні бюджетних коштів – також у Державну казначейську службу України (далі – ДКСУ) за допомогою системи «Клієнт казначейства – Казначейство» (далі – ККК) (щоб оплатити отримані товари, роботи чи послуги). Тобто **бюджетники звітують у три незалежні системи**, а замовники, які купують за власні кошти, – у дві.

Оскільки і за кількістю договорів, і за кількістю систем, у які потрібно звітувати, замовники за бюджетні кошти займають питому вагу, ми вирішили сконцентруватися саме на них і спробувати відповісти на такі питання:

1. Яку інформацію про договори замовник подає в Prozorro, Spending, ККК?
2. Яка інформація про договори дублюється в Prozorro, Spending, ККК?
3. Які особи в структурі замовника відповідальні за подання інформації про договори в Prozorro, Spending, ККК?
4. Чи створює дублювання інформації додаткове навантаження на замовників?
5. Які унікальні відомості подаються в Prozorro, Spending, ККК?

¹Публічні кошти – кошти державного бюджету (окрім таємних видатків), бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності

РОЗДІЛ 1. ЗВІТУВАННЯ ЗА ДОГОВОРАМИ

■ Законодавство, що регулює відносини, які виникають у процесі звітування за договорами

Порядок звітування за договорами, укладеними за результатами проведення процедур закупівель, наразі врегульований [Законом України «Про публічні закупівлі»](#), [Законом України «Про відкритість використання публічних коштів»](#), а також [наказом](#) Міністерства фінансів України від 2 березня 2012 року № 309 «Про затвердження Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України».

■ Системи, у яких звітують за договорами, та особи, відповідальні за звітування

Відповідно до актів чинного законодавства **замовники звітують про договори в системі Prozorro, Spending, а також ККК**. Кожне із зазначених джерел має свої особливості порядку звітування та вимоги до відомостей, які подаються. Зазначимо, що **за своєю суттю більшість даних збігаються і фактично повторюються в різних джерелах**.

Залежно від установи (організації, підприємства) відповідальними за звітування можуть бути особи, що обіймають різні посади, однак здебільшого обов'язок звітування покладається на уповноважених осіб (далі – УО) і бухгалтерів. Так, УО відповідальні за розміщення та оновлення даних у системі Prozorro. Обов'язки звітувати в ККК і Spending здебільшого покладаються на бухгалтерів.

Якщо спробувати узагальнити шлях, який проходить договір від підписання до звітування, то процес виглядатиме так:

- 1 Після підписання договору паперовий примірник договору передається УО.
⋮
- 2 УО сканує паперовий договір і додатки.
⋮
- 3 УО завантажує скани договору та додатків до договору в систему Prozorro та заповнює машиночитані поля.
⋮
- 4 УО передає паперовий договір і додатки до договору до бухгалтерії.
⋮
- 5 Бухгалтер сканує договір і додатки до договору.
⋮
- 6 Бухгалтер заповнює машиночитані поля договору і додатків до договору в системі бухгалтерського обліку.
⋮
- 7 Бухгалтер формує файл реєстру бюджетних зобов'язань (реєстр фінансових зобов'язань для актів).
⋮

- 8 Бухгалтер імпортує дані з програми бухгалтерського обліку у файл, що має розширення .dbf.
- 9 Бухгалтер створює платіж у системі ККК для звітування у ДКСУ, імпортує файл .dbf і додає скани договорів, додатків до договору та реєстру бюджетних / фінансових зобов'язань.
- 10 Бухгалтер очікує прийняття ДКСУ зареєстрованих у ККК даних, а в разі відхилення – вносить необхідні зміни.
- 11 Бухгалтер підшиває договір і платіжні документи в папку, де надалі й зберігається договір і додатки до нього.
- 12 Бухгалтер заповнює машиночитані поля про договір, специфікацію, додаткові угоди та акти в Spending.

Такий самий шлях проходять і додаткові угоди, дані про які вносяться в усі джерела після їх підписання.

Окремо зазначимо, що відомості про акти виконаних робіт чи наданих послуг вносяться тільки у ККК і Spending.

Дані про штрафні санкції, що випливають з неналежного виконання сторонами договору, реєструються тільки у Spending у вигляді машиночитаних полів.

Об'єкти, що генеруються під час звітування за договорами²

Об'єкт	Prozorro	Spending	ДКСУ
Проект договору		–	–
Повідомлення про намір укласти договір		–	–
Договір і додатки до договору			
Специфікація договору			
Звіт про результат закупівлі / з використанням електронної системи		–	
Реєстр бюджетних зобов'язань Реєстр фінансових зобов'язань	–	–	
Акт	–		
Штрафи	–		–

Немашиночитані цифрові документи (НЦД) – об'єкти, наприклад документи у форматах .jpg, .png, .doc, .pdf тощо, які хоч і є цифровими документами, але дані в них структуровані таким чином, що інформаційні системи не можуть їх ідентифікувати, розпізнавати, перетворювати й отримувати конкретні дані без участі людини.

Машиночитаний формат даних (МФД) – формат даних, структурований таким чином, що дозволяє інформаційним системам ідентифікувати, розпізнавати, перетворювати й отримувати конкретні дані без участі людини.

² Об'єкти, що генеруються під час звітування за договорами, – немашиночитані цифрові документи та машиночитані дані, що містять відомості про договори, стан їх виконання тощо

РОЗДІЛ 2. ПРОБЛЕМИ, ЩО ВИНΙΚАЮТЬ ПІД ЧАС ЗВІТУВАННЯ

Дублювання інформації при звітуванні про виконання договору

Можемо зробити висновок, що **багато даних, як і дій, що роблять виконавці, дублюються при звітуванні**. Через розподіл відповідальності між УО та бухгалтером і розгалуження звітування про договори на три окремі процеси (у три окремі джерела) дублюються навіть такі прості дії, як скасування договору та додатків.

Дослідження машиночитаних полів, що заповнюються у **Prozorro та Spending**, виявило щонайменше **50 машиночитаних полів, які зіставні за змістом і заповнюються в обох системах** незалежно одне від одного, тобто працівники установи замовника двічі вносять ті самі дані, які стосуються³:

- договору:
 - ідентифікаторів договору;
 - даних замовника;
 - даних постачальника;
 - суми договору;
 - строку дії договору;
 - коду CPV предмета договору;
- додаткових угод:
 - ідентифікатора додаткової угоди;
 - даних замовника;
 - даних постачальника;
 - суми договору згідно з додатковою угодою;
 - причин укладення додаткової угоди;
 - строку дії додаткової угоди (скоригована тривалість дії договору).

Щодо даних, які замовник подає до ДКСУ через систему ККК, то відзначимо, що більшість з них містить інформацію, необхідну для проведення платежів, тобто система ККК сфокусована саме на розрахунках з бюджетом. Машиночитані **поля, які заповнюються в ККК і повторюються у двох інших джерелах:**

- дані про замовника та постачальника:
 - коди ЄДРПОУ замовника;
 - найменування замовника;
 - код ЄДРПОУ постачальника;
 - найменування постачальника;

³ З більш детальною інформацією можна ознайомитися в додатку 2 [«Спільні поля Prozorro та Spending»](#)

- дані про договір та додаткові угоди:
 - дата укладання договору;
 - строк дії договору;
 - сума договору;
 - номер договору;
 - КЕКВ.

Щодо специфікації, тобто деталізації предмета закупівлі, то відзначимо, що дані, які подаються до ККК, досить вузькі і фактично обмежуються КЕКВ.

Машиночитані дані, які подаються до ККК, вирізняються серед інших джерел своєю повнотою стосовно сум, рівнів бюджету, класифікації видатків і фондів, що не дивно з огляду на специфіку роботи ДКСУ. Так, **серед машиночитаних даних ККК є такі, що відсутні в інших джерелах, вони стосуються⁴:**

- сум оплат (передоплати, сторнування, доповнення тощо);
- дати взяття зобов'язання;
- платника;
- кошторису та інших супутніх документів;
- коду та назви фонду, коду бюджету.

Зауважимо, що оскільки замовники завантажують у ККК скани всіх документів, пов'язаних з договором, до ДКСУ потрапляють усі дані про договори (включаючи додаткові угоди, акти, рахунки та ін.). На жаль, більшість з них не є машиночитаними, і фактично бухгалтер дублює їх, коли подає звітність у Spending. Згідно з даними ДКСУ, інформаційний обмін безпосередньо між електронною системою закупівель, єдиним вебпорталом використання публічних коштів і ККК не передбачено.

До унікальних полів у Spending, яких немає в інших джерелах, належать такі⁵:

- дані про джерело ЕЦП;
- валюта договору;
- унікальна типізація контрагентів;
- унікальна типізація підстав укладення додаткових угод;
- дані акта у вигляді машиночитаних полів;
- дані специфікацій у вигляді машиночитаних полів для договору, додаткових угод та актів;
- дані про наявність штрафів;
- дані про видалені із системи документи.

Хронологічно дані подаються в такому порядку:

- спочатку дані заповнює УО в системі Prozorro;
- далі бухгалтер передає дані ДКСУ;
- останніми дані вносяться в Spending.

Spending заповнюється останнім, а також дані до цього джерела подаються консолідовано щодо всіх договорів, додаткових угод та актів за певний період. Spending містить найбільшу деталізацію предмета закупівлі, найбільшу кількість машиночитаних полів (що дає ширші порівняно з іншими можливості використання та аналізу).

⁴ З більш детальною інформацією можна ознайомитися у додатку 3 [«Унікальні поля ДКСУ»](#)

⁵ З більш детальною інформацією можна ознайомитися у додатку 4 [«Унікальні поля Spending»](#)

Скільки коштує дублювання інформації в кількох системах

Ми провели інтерв'ю з представниками замовників, зокрема запитали їх про **час, який вони витрачають на звітування за договорами**:

- на звітування в Prozorro – від 10 до 30 хв на договір (додаткову угоду);
- на звітування в ДКСУ – від 10 до 30 хв на договір (додаткову угоду, акт);
- у Spending – здебільшого бухгалтери звітують раз на місяць, кількість витраченого часу залежить від кількості договорів, про які потрібно прозвітувати, та обсягів специфікації (кількості найменувань, про які потрібно прозвітувати). У середньому на звітування в Spending витрачається один робочий день на місяць. Мінімальні витрати часу становлять 10 хв на 1 договір.

На основі цих даних ми підраховали, що **мінімальні загальні витрати часу на звітування за договорами**, укладеними за результатами процедур закупівель **2021 року, становили майже 1,8 млн робочих годин, що в грошовому еквіваленті відповідає більш ніж 45,8 млн грн.**



Підрахунки свідчать, що на забезпечення відкритості та підзвітності договорів щороку витрачається щонайменше **45 812 254,5 грн, з них 30 541 503 грн – через необхідність подавати практично одні й ті самі дані в Prozorro, Spending і ККК.** Деталі розрахунків наведені в додатку до цього звіту [«Додаток 1. Обрахунок витрат часу та коштів на звітування по договорах»](#).

Зауважимо, що для наведених розрахунків ми взяли мінімальний можливий час, який зазначили респонденти. Ми не враховували час, який витрачається на підготовку до звітування, наприклад написання необхідних документів, узгодження відомостей, візування, сканування та передача документів між відділами та виконавцями, отримання доступу до особистих кабінетів, реєстрація ЕЦП. Не бралася до уваги також і затримка через проблеми в роботі інформаційних мереж, комунікації між виконавцями, зі справністю техніки (так, один з учасників інтерв'ю наводив приклад, коли на розміщення відомостей, що вимагає 10–35 хв, було витрачено декілька днів через проблеми з технікою та правами доступу в особистий кабінет) тощо. Тому наведені результати – приблизний мінімум витрат часу та коштів.

Проблеми використання зібраних даних

Недостовірність даних

Через низку проблем **внесену інформацію не можна використовувати для аналізу та ухвалення рішень** і забезпечувати необхідний рівень підзвітності та прозорості, заради якого створювалася ця система збору інформації.

Фактично навіть найважливіша інформація про договір (сума договору, сплачена сума і поставальник) на Prozorro та Spending часто заповнюється некоректно, відповідно вона непридатна для подальшого використання.

Яскраві приклади некоректного внесення даних про суму договору на **Prozorro**:

- [закупівля клею](#) з очікуваною вартістю 148 грн і сумою договору 3 133 018 180 грн;

Клей

очікувана вартість

148,00
UAH

Учасник	Рішення	Пропозиція	Опубліковано
ФОП ПАНЧЕНКО ОКСАНА МИКОЛАЇВНА #3133018180	Переможець	3 133 018 180,00 UAH	04 березня 2021 • 14:39

- [закупівля штемпельної фарби](#) з очікуваною вартістю 1 034 грн 18 копійок і сумою договору 2 731 502 601 грн;

фарба штемпельна

очікувана вартість

1 034,18
UAH

Учасник	Рішення	Пропозиція	Опубліковано
ФОП МАЛАШЕНКО ЗОЯ ВАСИЛІВНА #2731502601	Переможець	2 731 502 601,00 UAH	14 вересня 2021 • 15:13

- [закупівля 2,65 кг цибулі](#) з очікуваною вартістю 31 грн 80 копійок і сумою договору 674 302 106 грн;

Цибуля

очікувана вартість

31,80
UAH

Учасник	Рішення	Пропозиція	Опубліковано
ДЯЧЕНКО АНАТОЛІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ #2314812817	Переможець	674 302 106,00 UAH	16 вересня 2021 • 14:09

- [внесення номера телефону](#) замість суми договору.

БУХГАЛТЕРСЬКІ БЛАНКИ

очікувана вартість

2 400,00
UAH

Учасник	Рішення	Пропозиція	Опубліковано
КУБАНОВА ВАЛЕНТИНА ВАСИЛІВНА #2415809941	Переможець	380 675 726 620,00 UAH	12 квітня 2021 • 11:03

Загалом, згідно з [дослідженням](#), приблизно 11 % завершених договорів⁶ у Prozorro містять некоректну суму договору і майже 6 % – мають некоректно записану сплачену суму договору.

⁶ Розрахунок здійснено [серед договорів](#), які мали дані про успішно проведені платежі та підстатус «Виконаний» на момент проведення дослідження (грудень 2021)

Такі приклади численні й стосуються не тільки суми укладеного договору, а й іншої інформації, наприклад даних про постачальника:

- [закупівля металопластикових вікон](#), де постачальник зазначив «+38 (048) 798-76-49»;

Учасник	Рішення	Пропозиція	Опубліковано
+38 (048) 798-76-49 #2865204716	Переможець	31 927,00 UAH	21 липня 2021 • 15:29

- [закупівля макаронів](#), де дані постачальника містять велику кількість тексту, що не стосується постачальника й унеможлиблює машинну обробку внесених даних.

Учасник	Рішення	Пропозиція	Опубліковано
ФОП Куценко А,В. #Томатна паста РІЧНИЙ ПЛАН ПІДТВЕРДЖЕНО КЕП ЗАМОВНИКА ЗАКУПІВЕЛЬНИК (ПРОВОДИТЬ ЗАКУПІВЛЮ) Найменування замовника Відділ освіти Тетіївської міської ради Код в ЄДРПОУ / ІПН 41919831 ЗАПЛАНОВАНИЙ ЗАМОВНИК (ПУБЛІКУЄ ПЛАН) Найменування замовника Відділ освіти Тетіївської міської ради Код в ЄДРПОУ / ІПН 41919831 СПЕЦИФІКАЦІЯ ЗАКУПІВЛІ Очікувана вартість 495.00 Гривня Код ДК 021-2015 (CPV) 15330000-0 - Оброблені фрукти та овочі Код КЕКВ 2230 - Продукти харчування Рік 2021 Орієнтовний початок проведення процедури Липень, 2021 Тип процедури Закупівля без використання електронної системи ДЖЕРЕЛО ФІНАНСУВАННЯ Тип джерела фінансування Місцевий бюджет Опис Сума 495.00 Гривня ДОЛУЧЕНІ ДОКУМЕНТИ sign.p7s ОГЛОШЕННЯ В ЦБД ID 1f34c1205b9844ecb3e5f71c6d7ccefь Ідентифікатор плану UA-P-2021-07-08-002575-а Дата останнього оновлення 08.07.2021 15:57	Переможець	135,00 UAH	08 липня 2021 • 16:03

Серед даних, внесених у Spending, також виявлені численні **проблеми, пов'язані з некоректним заповненням даних або взагалі неподанням замовниками даних**, наприклад [специфікації](#).

Так, наприклад, на Spending наявна інформація про [договір](#) від 12 листопада 2021 року № 40 між Міністерством цифрової трансформації України та юридичною особою ТОВ «АСАП ДЕМО». Сума договору відрізняється від суми відповідно до актів. На Spending відсутні відомості про додаткові угоди до цього договору, а до актів не додано специфікації, через що неможливо встановити, скільки товару та за якою ціною було врешті-решт закуплено. У полі «Процедура закупівлі» зазначено «Тендер», що дає підстави вважати, що в системі Prozorro має бути інформація про [цю закупівлю](#) й договір відповідно.

Пошук за замовником у Prozorro нічого не дасть, оскільки цю закупівлю проводило ДП «Українські спеціальні системи» в інтересах Міністерства цифрової трансформації України. Дослідження даних про закупівлю дозволяє виявити, що в договір були внесені зміни, що й пояснює розбіжність у сумі договору та сумі актів на Spending. Через те, що при звітуванні про цей договір у Spending не було додано даних про додаткову угоду, встановлення реальних витрат і кількості закуплених товарів за цим договором потребує витрат часу, а також наявності спеціальних знань і навичок. Відзначимо, що через подібні проблеми досить часто неможливо зіставити процедури закупівлі у Prozorro з її відповідником у Spending.

Таким чином, можемо зробити висновок, що **наявна система звітування** через складність, розгалуженість і відсутність контролю **потребує від замовників значних витрат часу та коштів**,

при цьому не забезпечує належної якості даних. Досить логічно стверджувати, що первинна мета звітування – саме забезпечити збір даних для їх подальшого аналізу, систематизації, контролю та ухвалення рішень. Поточна організація процесу не задовольняє таку мету. Тобто наявна система недостатньо ефективна та потребує змін.

Також відзначимо, що з інтерв'ювання замовників, проведеного для складання цього звіту, встановлено, що **єдине джерело, у якому дані перевіряють адміністратори системи, – ККК.** Тобто працівники казначейства перевіряють і погоджують подані дані з метою реєстрації договорів і подальшого проведення оплат.

Так, для здійснення платежів за результатами закупівель замовники подають до ДКСУ підтверджувальні документи, на підставі яких ті реєструють бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі з рахунків замовника. Органи казначейства здійснюють контроль за відповідністю взятих зобов'язань певним асигнуванням і перевіряють, щоб економічна сутність майбутнього платежу, визначена в підтверджувальних документах замовника, відповідала КЕКВ. З іншого боку, **ДКСУ – єдине з трьох досліджуваних джерел, дані якого не відображаються у відкритому доступі,** окрім даних про платежі за договорами, що надходять у Prozorro. Окрім того, проведене [дослідження](#), виявило, що, попри перевірку даних, які потрапляють у ДКСУ через систему ККК, у проплатах усе ж таки трапляються неточності. Так, наприклад, маємо [випадки](#) платежів «самим собі», коли IBAN платника та одержувача коштів збігався, а також [платежі](#), у яких IBAN не зазначено взагалі.

Ми навели факти некоректного заповнення даних про те, скільки мають заплатити та кому мають заплатити за договором. Тобто з таких даних вкрай важко зрозуміти, що, у кого й за скільки купили, і це фактично нівелює всі зусилля, час і кошти, які були витрачені на звітування.

Нижче узагальнюємо системні проблеми в процесі звітування.

Розгалуженість систем і полів, які необхідно заповнити

Кожна із зазначених систем містить «унікальний» набір полів про договір. Ці поля можуть містити однакову інформацію, при цьому мати різну назву чи різний ступінь описовості або різні умовні позначки. Наприклад, поля з інформацією про використання / невикористання тендерної процедури мають різну форму запису.

Поля з інформацією про використання / невикористання тендерної процедури		
ККК	00	01
Spending	False	True
Prozorro	за використання / невикористання тендерної процедури відповідає поле «Тип методу закупівлі», що має більше як десять значень.	

Тобто замовники мають знати значення всіх полів трьох джерел і пам'ятати, що саме мається на увазі під назвою конкретного поля і що саме туди потрібно записати. При цьому кожен з ресурсів, у які звітують замовники про договори, має різну кількість полів, а інформація подається в різних формах (сканована копія або машиночитане поле). Якщо в замовника за звітування за договорами відповідає одна людина, то вона має знати специфіку кожної системи, у яку звітує, і не плутатися, що саме й куди подавати та в які строки, що суттєво збільшує ризик ненавмисної помилки.

Насправді ж кожна з форм (скан / машиночитане поле) фактично має різну описову здатність, а також різну доступність для обробки та аналізу. **Скани паперових документів** дають можливість побачити повні дані про договір, але фактично унеможливають аналіз великої кількості даних

за різними договорами (бо потрібно дивитися на кожний скан окремо), а також така форма має низький ступінь уніфікованості сутностей (прямо залежить від того, як було складено / записано договір / додаткову угоду). **Мишаночитана ж форма** дозволяє швидко агрегувати дані, збирати та зберігати дані в уніфікованій формі, дає широкі можливості для аналізу та подальшого ухвалення рішень, а також розробки програм і сервісів на їх основі. Натомість машиночитаний формат потребує витрат часу на заповнення полів.

Таким чином, зараз замовники подають в одне джерело скан, в іншому заповнюють машиночитане поле, а в третьому – і подають скан, і заповнюють машиночитане поле (при цьому фактичне значення поля збігається з іншим джерелом, а от форма запису може відрізнятись). Таке адміністрування договору складне і вимагає значних витрат часу та коштів, при цьому не забезпечує необхідної для подальшої роботи якості даних.

Відсутність консолідованої інформації про договір в одному джерелі

Зараз для того, щоб отримати всю можливу інформацію про договір, необхідно зібрати та звести дані з усіх трьох систем та інтерпретувати їх. **Навіть якщо дані в усіх трьох системах заповнювалися повно та коректно, деякі з них, як**, наприклад, специфікація акта (що врешті-решт купив та отримав замовник, у якій кількості та за якою ціною), фактично **мають машиночитаний формат лише в Spending**. Так, у Prozorro немає актів та специфікації до актів і, як наслідок, відсутні дані про те, за яку ціну яка кількість товару була куплена. Натомість у Spending ця інформація має бути (при коректному та повному заповненні даних замовником), але відсутні дані про умови та терміни поставки (щоб зрозуміти дотримання строків виконання зобов'язань за договором).

Варто зазначити, що **у Spending також доступні дані про проплати за договорами**, які на щоденній основі потрапляють туди від ДКСУ. **Проте через відсутність чіткої прив'язки до конкретного договору неможливо достатньо точно прив'язати цю проплату до конкретного договору** в Prozorro і навіть до договору в Spending практично неможливо. Цю проблему у 2020 році спробували розв'язати ДКСУ і ДП «Прозорро» через інтеграцію інформації про проплати. Проте вона покриває лише незначний відсоток договорів – на надпорогових закупівлях це [менше ніж 15 %](#).

Через те, як зараз побудований процес звітування, фактично неможливо автоматизовано об'єднати всі розрізнені дані, що своєю чергою унеможлиблює відповідь на цілу низку важливих питань, таких як:

1. Як гарантія забезпечення пропозиції / виконання договору впливає на те, що договір буде виконано, чи впливає гарантія забезпечення виконання договору на зміну істотних умов договору, зокрема строку дії договору та його ціни, застосування штрафних санкцій? Щоб розуміти в майбутньому, на яких умовах краще оголошувати закупівлі, щоб вони були максимально ефективні й результативні.
2. У які періоди фактично відбувається оплата за договорами, зокрема за договорами, у яких замовники встановлюють довгі терміни оплати після отримання товарів, робіт і послуг (умова оплати «протягом року з моменту доставки»)?
3. Як виконуються зобов'язання за договорами, укладеними за результатами проведених конкурентних процедур, де замовники задля обрання «свого» постачальника встановлювали нецінові критерії (короткі строки поставки товару / надання послуг / виконання робіт тощо)?
4. Які договори, а разом з ними й бюджетні зобов'язання втратили актуальність та яка наразі сума тимчасово вільних коштів?

Поточна система звітування мала б забезпечити повну відкритість і покращити можливості аналізу та контролю задля підвищення ефективності закупівель і скорочення витрат бюджету. Натомість вона створює додаткове навантаження на замовника та ускладнює процес збору та аналізу даних.

РОЗДІЛ 3. ЄДИНА СИСТЕМА ЯК СПОСІБ РОЗВ'ЯЗАТИ ПРОБЛЕМИ ЗВІТНОСТІ

Можливі шляхи розв'язання проблем, які виникають при звітуванні за договорами

Оскільки зараз існує три майже незалежні системи, то й дані подаються та зберігаються в трьох незалежних сховищах. Таким чином, наявний процес звітування за договорами не є оптимальним. Це пов'язано з тим, що **замовники мають звітувати про ті самі договори в три різні джерела, і це зумовлює низку проблем:**

- перевитрати часу;
- перевитрати бюджету;
- складність інтеграції багатьох розгалужених систем;
- непридатність зібраних даних для аналізу.

Рішення, що може розв'язати зазначені проблеми, – створення єдиної системи, що забезпечить можливість подавати, зберігати та аналізувати дані про договори та пов'язані з ними закупівлі. У разі створення такої системи дані будуть вноситися один раз на одній платформі та передаватися в інші системи за необхідності. Налагодження інтеграції між системами допоможе також забезпечити автоматичне заповнення більшості даних, таких як дані про предмет закупівлі, відомості про замовника та постачальника тощо. Схожий принцип уже діє в е-каталогах, де за допомогою профілю товару автоматично заповнюються більшість полів про предмет закупівлі. **Такий підхід допоможе значно зекономити час на публікацію даних та адміністрування системи,** ба більше – **усі дані будуть однорідними й не потребуватимуть стандартизації та інтерпретації.** З'явиться можливість відстежувати всі події, пов'язані з договором, протягом усього часу його існування. Тобто **інформація про договір стане наскрізною.**

На нашу думку, описана вище **система має відповідати таким принципам** роботи з даними:

- дані заповнюються в єдиній системі;
- дані зберігаються в єдиній системі з єдиним відповідальним за її адміністрування. Лише одна установа відповідальна за налаштування і підтримку системи;
- дані валідуються. Існує механізм, що забезпечує потрапляння в систему лише валідних даних;
- дані стандартизовані й мають єдину інтерпретацію. Між усіма заінтересованими сторонами погоджено, які допустимі значення для кожного з полів системи і в яких випадках кожне з цих значень застосовується;
- дані відкриті та доступні. Вони публікуються безкоштовно в машиночитаному форматі з мінімальною затримкою (від дати введення даних);
- дані, що вже введені, не повинні вводитися повторно. Якщо дані, що стосуються договору (наприклад, дані замовника, постачальника, KEKB тощо), були введені на попередніх етапах, на етапі договору їх вводити більше не потрібно. Якщо постачальник передає дані про актуальні ціни товарів / робіт / послуг, замовник не повинен їх вводити в систему вручну;
- дані про договір пов'язані з попередніми / наступними етапами (бюджетний запит, план, закупівля, платіж тощо). Дані пов'язані ключем, що забезпечує зв'язок з усіма сутностями,

яких стосується договір. Це дає можливість простежити всі дані на всіх етапах – від бюджетного запиту до останнього акта та платежу за договором.

Схожі рішення вже реалізовані в деяких країнах. Так, у Республіці Казахстан на рівні із системою закупівель створено реєстр договорів. Замовники заповнюють дані в системі, а механізм взаємного обміну даними забезпечує появу даних як у реєстрі договорів, так і на порталі закупівель.

Подібний підхід застосовано в системі закупівель Республіки Парагвай, де всі дані про договори на будь-яку суму подаються в інформаційну систему державних закупівель. Це також стосується і даних, необхідних для проведення проплати.

Зазначимо, що в Парагваї та Казахстані, на відміну від України, публічні закупівлі та адміністрування бюджетних коштів належать до відання одного органу, нашого аналога Міністерства фінансів. В Україні ж сферою публічних закупівель опікується Міністерство економіки України, а питаннями, пов'язаними з адмініструванням бюджетних коштів, а значить і проплатами за договорами, – Міністерство фінансів України.

Переваги від впровадження звітування про виконання договору згідно із запропонованими принципами

Підвищення якості ухвалення рішень

Дані стануть валідними, доступними й актуальними, а також матимуть зв'язок з процесами, що передують проведенню закупівлі (планування) та укладання договору. Це пришвидшить підготовку досліджень (менші витрати часу на пошук, очищення, зведення і валідацію даних) і дасть можливість проводити їх ширше.

У **Міністерства економіки України** буде можливість аналізувати вплив змін у законодавстві на організацію закупівель і їх проведення, виконання договорів і фактичне задоволення потреб замовників та учасників ринку і, як наслідок, своєчасно реагувати на виклики та проблеми шляхом впровадження дієвої політики в публічних закупівлях.

Своєю чергою фахівці **Міністерства фінансів України** за допомогою більш повних і якісних даних зможуть будувати точніші прогнози руху коштів на єдиному казначейському рахунку, щоб оцінити появу тимчасово вільних коштів. Також дані можна використовувати для прогнозування видатків бюджету.

Місцевій владі буде легше виявляти системні проблеми в закупівлях не лише на етапі процедур придбання.

Органи контролю й моніторингу зможуть своєчасно ухвалювати рішення задля запобігання неефективному та незаконному використанню державних коштів. Зростання кількості машиночитаних даних і їх якість стане поштовхом для розбудови єдиної системи автоматичних індикаторів ризиків, що також вплине на покращення контролю за проведенням закупівель і витрачанням державних коштів, а тому і на ефективне планування витратної частини державного та місцевого бюджетів, фінансове планування підприємств державного сектору економіки та інших бюджетоутворювальних підприємств. Висока якість і валідність даних – вельми важливі для роботи фахівців:

- Рахункової палати України – під час здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності та інших контрольних заходів;

- Державної аудиторської служби України – для проведення моніторингу процедур закупівель, перевірки закупівель, ревізій фінансово-господарської діяльності підприємств, своєчасного реагування на спроби незаконного використання державних коштів і в разі здійснення таких витрат – повернення коштів до відповідних бюджетів, внесення пропозицій про зміни в законодавство.

Висока якість даних допоможе й **замовникам** ухвалювати рішення, що стосуються планування закупівель, перерозподілу коштів. Якість і відкритість даних – запорука створення привабливого середовища для **бізнесу**. Учасники будуть бачити повну картину: зможуть оцінити обсяги ринку, попит на товари в різних регіонах, волатильність цін, а також досліджувати виконавчу дисципліну замовників. Усе це, безсумнівно, знадобиться під час ухвалення рішень про роботу з державними замовленнями, зокрема оборонними, стане в пригоді для формування пропозицій та оцінювання можливої дохідності.

Підвищення ефективності моніторингу виконання завдань держави завдяки відкритості та прозорості звітування

Якщо можливо буде зібрати всі дані про договір, включаючи КЕКВ, очікувану вартість лота, суму економії, суми платежів за договором, поточну та початкову суму договору та інші дані (що фактично є атрибутами договору) і ці дані будуть актуальними та достовірними, **можна буде оперативно виявляти наявні проблеми** від моменту їх виникнення.

Так, **відділ ліквідності Міністерства фінансів** України зможе відстежувати, як змінюються планові зобов'язання (закупівлі) і фактичні зобов'язання на конкретні періоди, щоб швидко усувати проблеми з ліквідністю. Стане можливим відстежувати, скільки коштів було витрачено за кожним КЕКВ, точніше визначати тимчасово вивільнені кошти.

Фахівці Міністерства економіки України зможуть оперативно отримувати вичерпну інформацію про загальні зміни в основних показниках системи закупівель, відстежувати реакцію ринку на впроваджені законодавчі зміни, своєчасно виявляти проблеми та аномалії.

Державна аудиторська служба України на своїй базі зможе розширити інструментарій і систему ризик-індикаторів для ефективного контролю у сфері публічних закупівель, використання коштів і запобігання порушенням.

Міські ради зможуть контролювати процес закупівлі на всіх етапах – від виникнення потреби до її задоволення, виявляти слабкі місця в цьому процесі та фактори, що впливають на розірвання та успішність договорів.

Підвищення ефективності використання кадрового потенціалу

Оскільки дані будуть подаватися в єдиному форматі до єдиної системи, **кількість робочого часу, що наразі витрачається на звітування в три різні системи, має скоротитися щонайменше втричі**.

Якби процес був наскрізним, тоді ці витрати скоротилися б на **1,2 млн робочих годин**, або **30,6 млн грн**. Деталі розрахунків наведені в додатку до цього звіту [«Додаток 1. Обрахунок витрат часу та коштів на звітування по договорах»](#).

Замовники матимуть змогу більш ефективно використовувати власний кадровий потенціал.

Варто також відзначити, що загалом держава в особі органів, підприємств та установ, які будуть підтримувати та адмініструвати одну систему замість трьох, матиме можливість витратити менше коштів та часу, залучити менше фахівців для адміністрування, розробки та підтримки системи.

Підвищення можливостей розвитку системи публічних закупівель і системи адміністрування публічних коштів

Кількість джерел для заповнення зменшується втричі, тож і валідувати дані та здійснювати технічну підтримку треба буде для однієї системи замість трьох. Висока якість, доступність і відкритість даних дає можливості для подальшої машинної обробки. Це дозволяє створювати нові технологічні продукти та покращити ті, що вже існують.

Перебудова процесів, про які йдеться в нашому дослідженні, **позитивно вплине і на Prozorro, і Spending, і інформаційно-технічну систему ДКСУ**. Якісні, стандартизовані, валідні дані дозволять проводити ефективний обмін інформацією. Впровадження змін також зможе стати поштовхом для позитивних змін у дотичних сферах, таких як оренда та продаж майна держави, внутрішній документообіг держпідприємств та установ.

Державна аудиторська служба зможе ефективно розвивати єдину систему автоматичних індикаторів ризику, що вельми важливо для здійснення контролю у сфері публічних фінансів.

Бізнес, заклади вищої освіти та дослідники, громадські активісти та загалом усі охочі зможуть створювати та покращувати власні системи аналізу ринку (на кшталт модуля аналітики BI Prozorro).

З іншого боку, **описане вище рішення має низку потенційних викликів:**

- **Зниження «гнучкості системи».** Так, власники систем наразі можуть створювати будь-які поля на власний розсуд незалежно від інших. Наприклад, Міністерство економіки України створює свій довідник причин змін до договору, який, на його думку, відповідає закону та зручний і зрозумілий для всіх. У Міністерства фінансів України своє бачення цього питання, і воно веде власний довідник причин змін, який відповідає його потребам і баченню. Якби створення або зміна полів системи адмініструвалися одним адміністратором, тоді б такий процес потребував значної кількості часу на обговорення, погодження тощо.
- **Визначення відповідального за адміністрування системи.** Оскільки описані вище процеси належать до сфери відповідальності двох міністерств, існує і певний поділ сфер відповідальності та сфер інтересів. Відповідно кожна із заінтересованих осіб буде відстоювати своє бачення того, які поля мають бути створені в системі, хто буде нести відповідальність, хто буде заповнювати та перевіряти відповідні дані тощо. Варто відзначити, що інституція, відповідальна за описану систему, має бути мотивована на її розвиток у всіх напрямках, навіть тих, які попередньо не належали до сфери політики вказаної інституції.
- **Витрата часу та ресурсів на введення та перевірку даних.** Валідація необхідна, оскільки тільки так можна забезпечити якість даних, своєчасність їх подання тощо. Необхідність перевірки даних може значно підвищити навантаження на орган контролю. Проблема більш дотична до сфери небюджетних коштів, оскільки за бюджетними коштами частина даних вже перевіряється ДКСУ перед здійсненням оплати.
- **Проблема розподілу обов'язків та відповідальності за заповнення та перевірку даних в установах замовників.** Зараз дані заповнюють щонайменше дві різні особи (УО та бухгалтер) в трьох різних системах. При цьому адміністративну відповідальність, як і ризики отримати штраф, несе тільки бухгалтер. У єдиній системі може виникнути ситуація, коли особа, що внесла дані останньою, буде змушена відповідати за валідність усіх внесених раніше даних.

Попри це, створення єдиної системи звітування за договорами має велику кількість переваг, як-то уніфікація та чистота даних, економія бюджету та людського ресурсу, підвищення можливостей моніторингу, аналізу даних та, як наслідок, підвищення якості ухвалення рішень.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження процесу звітування за договорами, оплата за якими відбувається за кошти державного та місцевих бюджетів, виявило низку проблем, які впливають на всю систему публічних закупівель: замовників, що проводять закупівлі за бюджетний кошт (трохи менший вплив на замовників, що закуповують за власний кошт), адміністраторів системи, органи ухвалення рішень, органи контролю та моніторингу.

Дані про закупівлі та договори (особливо це стосується закупівель за кошти бюджету) **замовники зараз подають у три незалежні системи – Prozorro, Spending, ККК**. У результаті інформація часто дублюється: так, у Prozorro та Spending існує щонайменше 50 машиночитаних полів, які зіставні за змістом і заповнюються в обох системах незалежно одне від одного. Дані, що подаються до ККК, також мають багато спільних полів з двома іншими системами, однак при цьому більшість з них не машиночитані. Фактично бухгалтер дублює їх, коли подає дані в Spending.

Таке дублювання коштує державі не менше як 1,2 млн зайвих (таких, які можна було б не витратити) робочих годин на рік, що еквівалентно більш ніж 30 млн грн. При цьому зібрані в цих системах **дані**, які доступні у форматі відкритих даних, не виконують функцію, заради якої вони збираються, тобто **не відображають реальну ситуацію за договорами і не придатні для якісного використання**. Фактично навіть найважливіша інформація про договір (сума договору, сплачена сума і постачальник) на Prozorro та Spending часто заповнюється некоректно. Такі дані непридатні для подальшого використання. Це означає, що чинна система звітування не забезпечує необхідну якість і валідність даних. При цьому кожна із зазначених систем вимагає від замовників заповнити свій «унікальний» набір полів про договір, що фактично унеможлиблює інтеграцію та якісний обмін даними.

Через це **немає консолідованої інформації про договір в одному джерелі**. Зараз, щоб дізнатися всю можливу інформацію про договір, необхідно зібрати та звести дані з трьох систем та інтерпретувати їх. Навіть якщо інформація в усіх трьох системах заповнювалася повно та коректно, деякі дані, як-от специфікація акта (що врешті-решт купив та отримав замовник, у якій кількості та за якою ціною), фактично мають машиночитаний формат лише в Spending.

Таким чином, наявний процес звітування за договорами не є оптимальним. Це пов'язано з тим, що зараз **замовники мають звітувати про ті самі дані в три різні джерела, і це зумовлює низку проблем:**

- перевитрати часу;
- перевитрати бюджету;
- складність інтеграції багатьох розгалужених систем;
- непридатність зібраних даних для аналізу.

Рішення, що може розв'язати зазначені проблеми, – створення єдиної системи, яка забезпечить можливість подавати, зберігати та аналізувати дані про договори та пов'язані з ними закупівлі, на таких принципах:

- дані заповнюються в єдиній системі;
- дані зберігаються в єдиній системі з одним адміністратором;
- дані валідуються;
- дані стандартизовані й мають єдину інтерпретацію;

- дані відкриті та доступні;
- дані, що вже введені, не повинні вводитися повторно;
- дані про договір пов'язані з попередніми / наступними етапами.

Наразі створення системи, що відповідає зазначеним принципам, стикається з декількома проблемами, зокрема такими: можливе зменшення «гнучкості системи», визначення інституції, що візьме на себе її створення та адміністрування, значні витрати часу та ресурсів на перевірку та виправлення даних, розподіл обов'язків та відповідальності за заповнення та перевірку даних в установах замовників.

Ці проблеми можуть і мають бути розв'язані та не стануть серйозним викликом, якщо до справи підійти мотивовано, професійно і за наявності політичної волі. Перевагами створення такої системи, окрім розв'язання зазначених проблем, стане також підвищення якості ухвалених рішень на основі даних, примноження можливостей моніторингу поточної ситуації у сфері публічних закупівель і публічних фінансів, ефективне використання кадрового потенціалу, економія бюджетних коштів і часу на процес звітування за договорами та адміністрування державних систем обліку даних, а також створення сприятливого середовища для покращення, розробки та впровадження технічних рішень у сфері закупівель і публічних фінансів.

ДОДАТКИ

1. Обрахунок витрат часу та коштів на звітування за договорами

Для проведення розрахунку мінімальних витрат часу та коштів на звітування за договорами за основу взято кількість договорів і додаткових угод, інформація про які міститься в системі Prozorro. До вибірки потрапили договори та додаткові угоди замовників, що проводять закупівлі за бюджетні кошти та мають звітувати в усі три джерела. До вибірки не включені договори замовників, що відповідно до своєї організаційно-правової форми проводять закупівлі за власні кошти та звітують лише у Prozorro та за договорами на суму від 1 000 000 грн у Spending.

До вибірки включені всі договори та додаткові угоди, опубліковані в Prozorro за результатами проведення закупівель, оголошених у 2021 році замовниками, що належать до таких організаційно-правових форм:

- державна організація (установа, заклад);
- комунальне підприємство;
- орган місцевого самоврядування;
- орган державної влади;
- громадська організація;
- судова система;
- казенне підприємство;
- орган виконавчої влади;
- спілка об'єднань громадян;
- об'єднання співвласників багатоквартирного будинку;
- орган самоорганізації населення;
- об'єднання профспілок;
- організація (установа, заклад) об'єднання громадян;
- приватна організація (установа, заклад);
- приватне підприємство;
- підприємець-фізична особа;
- благодійна організація;
- підприємство об'єднання громадян (релігійної організації, профспілки);
- релігійна організація;
- інші об'єднання юридичних осіб;
- споживче товариство;
- творча спілка (інша професійна організація);
- обслуговуючий кооператив;
- житлово-будівельний кооператив;
- сільськогосподарський обслуговуючий кооператив;
- фермерське господарство;
- сільськогосподарський виробничий кооператив;
- підприємство споживчої кооперації;
- об'єднання громадян, профспілки, благодійні організації та інші подібні організації;
- профспілка.

Загальна кількість договорів, опублікованих такими замовниками, – 3 229 668.

Загальна кількість додаткових угод, опублікованих такими замовниками, – 363 450.

Відзначимо, що не для всіх процедур закупівлі законодавством передбачене введення (публікація змін і звітування про виконання / розірвання договору) договорів у системі Prozorro. Завданням розрахунку було оцінити мінімальні витрати часу та коштів на основі наявних даних.

За допомогою зібраної в інтерв'ю інформації ми встановили, що мінімальні витрати часу для звітування за договором у кожному із систем становлять 10 хв, те саме стосується і додаткової угоди.

Для отримання загальної кількості звітувань (комплекс дій із заповнення та розміщення інформації) потрібно додати кількість договорів і додаткових угод і помножити на кількість систем, у які подаються вказані відомості, тобто на три:

$$(3\ 229\ 668 + 363\ 450) \times 3 = 10\ 779\ 354$$

Щоб отримати загальну кількість витрачених хвилин на звітування за цими договорами, потрібно помножити отриманий показник на 10 хв (мінімальний час, потрібний для звітування):

$$10\ 779\ 354 \times 10 = 107\ 793\ 540$$

Переведемо хвилини в години. Кількість годин, витрачених на звітування:

$$\frac{\text{кількість витрачених хвилин на звітування}}{60} = \frac{107\ 793\ 540}{60} = 1\ 769\ 559$$

Отримане число, а саме 1 796 559, вказує на мінімальну загальну кількість часу, витрачену замовниками на звітування про укладені договори та додаткові угоди за результатами процедур закупівель, опублікованих у 2021 році.

Для підрахунку грошових витрат на публікацію даних про договори ми вирішили взяти кошти, витрачені замовниками на оплату години роботи бухгалтерів та УО. Для оцінювання мінімальних витрат на звітування за основу взято розміри ставок посадових окладів у 2021 році без урахування надбавок, премій, а також податків і зборів. УО та бухгалтери здебільшого належать до [6–9 категорії працівників](#) установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери, тому ми зупинилися на середній [сумі окладу](#) для працівників цих категорій станом на 1 січня 2021 року:

$$\frac{3872 + 4112 + 4379 + 4619}{4} = 4245,5$$

Щоб порахувати вартість однієї години, ми взяли середню кількість робочих годин на місяць у 2021 році – 166,1 (загальна кількість робочих годин (1994) поділена на кількість місяців (12)). Таким чином, вартість однієї години:

$$\frac{4\ 245,5}{166,1} = 25,5 \text{ грн}$$

Мінімальну суму загальних витрат на звітування можна визначити як «кількість годин на звітування» * «вартість однієї робочої години бухгалтера / УО»:

$$1\ 796\ 559 \times 25,5 = 45\ 812\ 254,5 \text{ грн}$$

⁷ Інформація про витрати часу на заповнення інформації не включає акти та штрафи, оскільки за ними не звітують у Prozorro

Отже, мінімальна сума загальних витрат на звітування становить 45 812 254,5 грн.

Якби процес був наскрізним, тоді ті самі дані не потрібно було б вводити в кожну систему окремо. Звісно, що об'єкти, які вносяться в різні системи, не є на 100 % тотожними, але більшість з них ідентичні або відображають схожі дані⁷. Тож доцільно припустити, що час на заповнення даних у єдиній системі буде наближений до часу заповнення в системі з найбільшою кількістю полів. Дослідження показало, що Spending має майже всі дані, що збираються на етапі договору, і тому доречно припустити, що в разі створення єдиної системи витрати часу на заповнення даних про договори будуть наближені до витрат часу на заповнення даних у Spending.

Відповідно ми оцінюємо, що для заповнення даних у єдиній системі потрібно буде витратити втричі менше часу, ніж зараз, коли дані вносяться в три різні системи, оскільки заповнювати дані потрібно буде лише один раз.

Скорочення часу на звітування в єдиній системі:

$$\frac{\text{час на звітування у всіх системах}}{\text{час на звітування у Spending}} = \frac{30}{10} = 3$$

Тобто якби процес звітування за договором відбувався в єдиній системі й наскрізно, тоді мінімальні витрати часу на звітування становили б 598 853 години замість 1 796 559, а мінімальні загальні витрати коштів на звітування у 2021 році зменшилися б з 45,8 млн до 15,3 млн грн.

2. Спільні поля Prozorro та Spending

Назва поля / сутності	Опис
Договори	
id	ID договору
edrrou	ЄДРПОУ розпорядника
documentNumber	Номер договору
documentDate	Дата укладання договору
signDate	Дата підписання (оприлюднення)
signature	ЕЦП
amount	Вартість договору
currency	Валюта договору
contractors	Контрагенти
identifier	Ідентифікатор контрагента, у т. ч. ЄДРПОУ: identifier – HIDDEN, якщо contractorType – 0 або contractorType – 1 або contractorType – -1
name	Найменування контрагента
fromDate	Строк дії договору з...
toDate	Строк дії договору по...
subject	Предмет договору
pdvInclude	З ПДВ / без ПДВ у вартості договору

pdvAmount	Сума ПДВ у вартості договору
cpvCode	Код за ДК 021:2015
itemCost	Ціна за одиницю
itemCount	Кількість
itemDimension	Одиниця виміру
specificationName	Найменування товару / роботи / послуги
cpvCode	Код CPV за ДК 021:2015 «Єдиний закупівельний словник»
nameUa	Опис коду CPV за ДК 021:2015 «Єдиний закупівельний словник» (українською)
Додаткові угоди	
id	ID додаткової угоди
edrpou	ЄДРПОУ розпорядника
documentDate	Дата укладання додаткової угоди
signDate	Дата підписання (оприлюднення)
signature:	Джерело ЕЦП
amount	Скоригована вартість основного договору
currency	Валюта додаткової угоди
contractors:	Контрагенти
name	Найменування контрагента
parentId	ID договору («батьківський» договір для додаткової угоди)
fromDate	Строк дії додаткової угоди з...
toDate	Строк дії додаткової угоди по...
subject	Предмет додаткової угоди
amountIncrease	Сума додаткової угоди
reasonTypes	Підстава укладення додаткової угоди: 0 – зміна предмета 1 – зміна ціни 2 – зміна терміну 99 – інше
specificationName	Найменування товару / роботи / послуги
cpvCode	Код за ДК 021:2015
itemDimension	Одиниця виміру
itemCount	Кількість
itemCost	Ціна за одиницю
code	Унікальний код у системі-джерелі
cpvCode	Код CPV за ДК 021:2015 «Єдиний закупівельний словник»
nameUa	Опис коду CPV за ДК 021:2015 «Єдиний закупівельний словник» (українською)

3. Унікальні поля ККК

Сума передоплат	Сума передоплати згідно з договором
Сума виконання	Сума виконання

Сума сторнування	Сума сторнування
Сума доповнення	Сума доповнення
Дата зобов'язання	Дата взяття бюджетного / фінансового зобов'язання
Тип документу	Тип документа, що реєструється: договір, додаткова угода, акт, рахунок тощо
Підвідомча установа	Дані про підвідомчу установу платника, що є кінцевим вигодонабувачем
Виділено за кошторисом	Сума коштів відповідно до кошторису
Доступно за кошторисом	Сума коштів, доступна відповідно до кошторису
Номер реєстру бюджетних зобов'язань	Унікальний номер реєстру бюджетних зобов'язань
Дата погашення зобов'язання	Дата погашення бюджетного фінансового зобов'язання визначається відповідно до умов укладеного договору або інших документів, що підтверджують факт узяття бюджетного фінансового зобов'язання (акти виконаних робіт, термін виплати заробітної плати або сплати податків тощо)
Тип підтверджуючого документу	Документ, що підтверджує фінансове зобов'язання
Номер підтверджуючого документу	Номер підтверджувального документа
Код Фонду	Код фонду
Назва Фонду	Загальний / спеціальний
Код бюджету	Код бюджету
Назва бюджету	Місцевий / державний
ОДКСУ	У полі «Одержано Державною казначейською службою України (органом Державної казначейської служби України)» реєстру на всіх примірниках обов'язково проставляються дата подання та підпис відповідальної особи органу казначейства
Дані бюджетного зобов'язання: інформація про процедуру закупівель	«00» – якщо бюджетне зобов'язання взято розпорядником бюджетних коштів без застосування процедури закупівель товарів, робіт і послуг «01» – якщо бюджетне зобов'язання взято розпорядником бюджетних коштів із застосуванням процедури закупівель товарів, робіт і послуг
Рівень розпорядника бюджетних коштів	За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів і розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня

4. Унікальні поля Spending

Назва поля / зміст	Опис	Дані про
caAddress	Акредитований центр сертифікації ключів (приклад: acskidd.gov.ua)	Договори
currencyAmountUAN	Еквівалент, грн (для валютних договорів)	Договори

contractorType	Тип контрагента: 0 – фізична особа 1 – фізична особа-підприємець 2 – юридична особа -1 – не визначений	Договори
noTerm	Безстроковий	Договори
reason	Обґрунтування відсутності тендерної процедури закупівлі Тендерна процедура: усі надпорогові закупівлі в розумінні закону (відкриті торги / відкриті торги з публікацією англійською мовою та спрощені закупівлі) Відмітка «тендер» не ставиться, коли укладається прямий договір	Договори
specCode	Код за ДК 016:2010	Договори
numberOfAddendums	Кількість додатків	Договори
numberOfActs	Кількість актів	Договори
numberOfPeny	Кількість штрафів	Договори
sumActs	Сума актів договору	Договори
caAddress	АЦСК	Додаткові угоди
currencyAmountUAH	Еквівалент, грн (для валютних договорів)	Додаткові угоди
contractorType	Тип контрагента: 0 – фізична особа 1 – фізична особа-підприємець 2 – юридична особа -1 – не визначений	Додаткові угоди
noTerm	Безстроковий	Додаткові угоди
reasonOtherComment	Деталізація підстави укладення додаткової угоди з кодом «99: інше»	Додаткові угоди
specCode	Код за ДК 016:2010	Додаткові угоди
procurementItems:	Масив кодів за ДК 021:2015	Додаткові угоди
id	ID акта	Акт
edrpou	ЄДРПОУ розпорядника	Акт
documentNumber	Номер акта	Акт
documentDate	Дата складання акта	Акт
signDate	Дата підписання (оприлюднення)	Акт
signature:	ЕЦП	Акт
caAddress	АЦСК	Акт
amount	Вартість товару / роботи / послуги за актом	Акт
currency	Валюта акта	Акт
currencyAmountUAH	Еквівалент, грн (для валютних актів)	Акт
contractors:	Контрагенти	Акт
identifier	Ідентифікатор контрагента, у т. ч. ЄДРПОУ: identifier – HIDDEN, якщо contractorType – 0 або contractorType – 1 або contractorType – -1	Акт

contractorType	Тип контрагента: 0 – фізична особа 1 – фізична особа-підприємець 2 – юридична особа -1 – не визначений	Акт
name	Найменування контрагента	Акт
parentId	ID договору («батьківський» договір для акта)	Акт
pdvInclude	З ПДВ / без ПДВ у вартості акта	Акт
pdvAmount	Сума ПДВ у вартості акта	Акт
specifications:	Специфікації	Акт
specificationName	Найменування товару / роботи / послуги	Акт
specCode	Код за ДК 016:2010	Акт
cpvCode	Код за ДК 021:2015	Акт
itemDimension	Одиниця виміру	Акт
itemCount	Кількість	Акт
itemCost	Ціна за одиницю	Акт
isCpvVat	З ПДВ / без ПДВ у ціні за одиницю специфікації	Акт
procurementItems	Масив кодів за ДК 021:2015	Акт
id	ID штрафної санкції	Штраф
edrpou	ЄДРПОУ розпорядника	Штраф
documentNumber	Номер штрафної санкції	Штраф
documentDate	Дата складання штрафної санкції	Штраф
signDate	Дата підписання (оприлюднення)	Штраф
signature:	ЕЦП	Штраф
caAddress	АЦСК	Штраф
amount	Сума штрафної санкції	Штраф
currency	Валюта штрафної санкції	Штраф
currencyAmountUAH	Еквівалент, грн (для штрафної санкції у валюті)	Штраф
contractors:	Контрагенти	Штраф
identifier	Ідентифікатор контрагента, у т. ч. ЄДРПОУ: identifier – HIDDEN, якщо contractorType – 0 або contractorType – 1 або contractorType – -1	Штраф
contractorType	Тип контрагента: 0 – фізична особа 1 – фізична особа-підприємець 2 – юридична особа -1 – не визначений	Штраф
name	Найменування контрагента	Штраф
parentId	ID договору («батьківський» договір для штрафної санкції)	Штраф
Id	ID документа	DELETED
documentNumber	Номер документа	DELETED

Трансперенсі Інтернешнл Україна
вул. Січових Стрільців, 37–41, 5 поверх
м. Київ, Україна, 04053
тел.: +38 044 360 52 42
вебсайт: ti-ukraine.org
e-mail: office@ti-ukraine.org