

# LAD CASE STUDY

## ProZorro – From a Volunteer Initiative to a Major State Reform

Olexandr Starodubtsev and Yurii Buhai

# LAD

## ABOUT LAD

The Leadership Academy for Development (LAD) trains government officials and business leaders from developing countries to help the private sector be a constructive force for economic growth and development. It teaches carefully selected participants how to be effective reform leaders, promoting sound public policies in complex and contentious settings. LAD is a project of the Center on Democracy, Development and the Rule of Law, part of Stanford University's Freeman Spogli Institute for International Studies, and is conducted in partnership with the Johns Hopkins School of Advanced International Studies.

# ProZorro – від волонтерської ініціативи до найважливішої державної реформи

Олександр Стародубцев та Юрій Бугай, переклад Віталій Шарлай та Софія Котенко

Прозорість та надійність процесу державних закупівель є необхідною умовою для сталого економічного розвитку країни. Цей кейс показує проблеми, з якими стикаються громадські діячі та державні службовці під час реформування горезвісного корумпованого процесу, за допомогою якого українська влада купувала різноманітні товари та послуги. Рішення цих реформаторів стосувалися питань дизайну системи, таймінгу, стратегії реалізації та ролі представників громадянського суспільства протягом усього процесу.

У березні 2014 року, невдовзі після Революції Гідності (Євромайдану), команда волонтерів, громадських діячів та експертів почали працювати над розробкою нової та більш надійної системи закупівель для України: реформою ключової для української антикорупційної політики та економічного зростання. Однак, у серпні 2014 року, реформатори стикнулись із фундаментальною дилемою: їх політичний лідер в уряді, Павло Шеремета, Міністр економічного розвитку і торгівлі, неочікувано подав у відставку в знак протесту проти політики Прем'єр-міністра України. Чи слід реформаторам продовжувати реформу без цього ключового урядового лідера? Чи, можливо, їм слід почекати на більш сприятливі політичні обставини? Їхній вибір піднімає важливі питання пов'язані із перевагами та ризиками у просуванні змін з нуля на відміну від більш традиційного підходу залучення лідера всередині уряду, який має політичну владу просувати реформу.

## Вступ: політика та економіка України

Після розпаду Радянського Союзу Україна багато років страждала від корупції, зловживань владою, занепаду економічного зростання та девальвації валюти. Починаючи з 2000-х років, українська влада прагнула встановити тісніші відносини з

Європейським Союзом (ЄС) та отримати доступ до ринків західного капіталу. Президент Віктор Янукович заявив про свій намір підписати угоду з ЄС, яка б сприяла руху у цьому напрямку, одночасно роблячи кроки до лібералізації країни. Але наприкінці 2013 року він різко змінив курс, тим самим спровокувавши хвилю протестів, відомих під назвою "Євромайдан". Ба більше, під час тривалого повстання на центральній площі Києва, Янукович підписав договір з Росією і прийняв від неї багатомільярдну позику. Українські силові структури тиснули на учасників акцій протесту, що призвело до погіршення ситуації і спричинило серію насильницьких вуличних сутичок, які зрештою спонукали Януковича втекти до Росії.

В результаті, політичні потрясіння, зумовлені десятиліттями корупції та поганим плануванням, підірвали економіку країни.

За радянських часів економіка України була другою за величиною в Радянському Союзі. Отримавши незалежність, країна повільно прогресувала до структурних реформ. Було розроблено законодавчу базу для приватизації та модернізації економіки, але в уряді широко поширювався спротив реформам. К 2012-му року близько половини українських підприємств (в тому числі й комунальні підприємства) перестали підпадати під процес державних закупівель. Пізніше, більшість громадян України, які до цього мали високі очікування щодо спроможності влади надавати послуги, перестали підтримувати владу.

Як наслідок, хоча Україна залишається серед п'яти найбільших світових експортерів зерна та є головним експортером металургійної продукції, військових товарів та обладнання, на думку "The Economist" у 2014 році країна вважалася однією з тих, які найбільше страждають від кумівства. Україна також стояла найнижче за "Індексом зручності ведення бізнесу" (96-е місце) та мала низькі показники "Індексу сприйняття корупції" (у 2015 році 130-е місце), розроблені організацією Transparency International.

Корупція спричинила високий рівень оподаткування (54,9% за даними Світового банку), низькі стандарти життя та велику нерівність: середня місячна заробітна плата станом на січень 2016 року скоротилася до 175 дол. США (4,362 грн.) (додаток 1). Тим не менш, на вулицях постійно можна було зустріти автомобілі, вартість яких сягала понад 200 000 доларів.

Еміграція та зниження народжуваності стали, фактично, загальнонаціональним референдумом щодо майбутнього країни. Обидва чинники призвели до того, що кількість жителів в Україні знизилася з 52,2 млн у 1993 році до 42,6 млн у жовтні 2016 року. Отже втрата склала близько 10 млн осіб.

Попри ці проблеми, а також пряму російську агресію, Україна досягла значного прогресу протягом останніх років з моменту Революції Гідності (2013-2014). Країна впровадила нове антикорупційне законодавство, включно зі створенням нових незалежних органів (Антикорупційне бюро та Національну Агенцію з Запобігання Корупції), здійснила дерегуляцію деяких видів економічної діяльності, реформувала банківську систему, поліцію, військову і судову системи та рухається у напрямку до енергетичної незалежності, та реформи енергетичного сектору.

## Жалюгідний стан державних закупівель в Україні

Під час президентства Януковича корупція у державних закупівлях була формалізована у законодавстві. У період з 2010 по 2013 роки Закон України «Про державні закупівлі» був змінений 35 разів, спотворюючи та підриваючи конкуренцію, а також прозорість процесу, що тільки примножувало неефективність. Цей Закон містив 43 винятки від будь-якого конкурентного процесу у закупівлях різних типів ключових товарів і послуг. Деякі з цих винятків є доречними: скажімо, уряд може закуповувати за окремими принципами технології ядерної зброї. Однак, подібне обґрунтування не поширюється на інші винятки, такі як придбання їжі для циркових тварин або надання послуг для проведення публічних заходів.

Чемпіонат Європи з футболу (ЄВРО-2012), проведений спільно Україною та Польщею, став надзвичайно яскравим прикладом. З Української сторони багато контрактів на ЄВРО 2012 уклалися без проведення жодного конкурсу, нібито через часові обмеження. Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, створене для організації чемпіонату, було уповноважене проводити закупівлі поза рамками чинного законодавства за допомогою «спрощеної процедури». А це означало, що процес не вимагав організації конкурентного відбору або встановлення будь-якого контролю за оплатою послуг, ціною товару або відбором учасників торгів. Таким

чином, остаточний протокол засідання Комісії із затвердження тендерних процедур з одним учасником тендеру був датований 24.07.2012, у день завершення чемпіонату. Подальше розслідування Антимонопольного комітету України показало, що більшість тендерних процедур, не мали достатніх обґрунтувань.

Оскільки обсяг державних закупівель збільшився на рівні країни (з 167 млрд грн. / 20 млрд дол. США у 2008 році до 250 млрд грн. / 30 млрд дол. США), корупція поглинула в середньому 5-6 млрд дол. США економіки країни (додаток 2). Крім того, корупційні ризики поширювались як метастази від державних контрактів до зараження через хабарі української поліції, суддів та інших державних службовців.

## Революція та відкритість для реформи

На думку багатьох українців, коли Віктор Янукович та його поплічники сконцентрували владу в своїх руках, вони буквально закріплювали корупцію у законодавстві. Революція Гідності, яка тривала з 21 листопада 2013 р. до 22 лютого 2014 р. та привернула сотні тисяч демонстрантів, частково стала реакцією на ці дії. Після повалення влади та втечі Януковича, утворився вакуум влади, який у поєднанні з роками неефективного управління спричинив значну інфляцію та дозволив Росії анексувати Кримський півострів та здійснити вторгнення до Сходу України.

Ця метушня також відкрила вікно можливостей для реформ, заохочуючи групу активістів Майдану залишити свої посади у приватному секторі для створення змін у владі. Зокрема, Павло Шеремета, экс-декан Києво-Могилянської Бізнес-Школи та президент Київської Школи Економіки, наприкінці лютого 2014 р., залишив свою посаду та був призначений міністром економічного розвитку та торгівлі (МЕРТ). Шеремета визначив реформу державних закупівель одним зі своїх пріоритетів. Група волонтерів вирішила допомогти новому міністру розробити та впровадити необхідні зміни. Оскільки переважна більшість цих волонтерів була з приватного сектору, вони не мали попереднього досвіду у цій галузі та у формулюванні державної політики.

Першим кроком було допомогти Шереметі змінити спеціальний Закон «Про державні закупівлі», який містив у собі 43 винятки та багато корупційних положень. Команда

працювала протягом місяця разом з експертами ЄС та України, а також співробітниками МЕРТ. Одне з перших завдань було визначити: які винятки у законі слід зберегти, а які ліквідувати. Попри те, що новий закон суттєво відрізнявся від попереднього та був спрямований на дотримання найкращих міжнародних стандартів, реформатори зрозуміли, що це не «проривна реформа». Проривна мала стати чимось значно більшим і суттєвим, оскільки лише внесення змін у цей закон не змінило б рівень довіри до закупівель з боку громади.

Отже неформальна робоча група незабаром об'єдналася для розробки ширшої реформи державних закупівель.

Група швидко з'ясувала, що державні службовці, які займалися проведенням державних закупівель на місцях, отримували низьку платню та часто виглядали «шукачами ренти», підсилюючи корупційні практики. Ті, з бізнесменів, хто заявляв про корупцію, швидко усвідомлювали неможливість справедливого процесу оскарження, а деякі з них навіть опинялись під загрозою «прискіпливих перевірок» контролюючих органів, які були спровоковані незадоволеними чиновниками. Також переможці тендерів часто зазнавали значних затримок в отриманні платежів за поставлені товари та послуги. І іноді тільки хабарі могли пришвидшити оплату. Як наслідок, постачальники зазнавали все більшого тиску, та виштовхувались у систему координат, де «рука руку миє».

Команда реформаторів розпочала вивчення практики закупівель в інших країнах, зосередившись на досвіді пострадянських країн з подібною спадщиною корупції та низькою довірою населення до державних інститутів. Активісти достатньо швидко зрозуміли, що тільки електронна система закупівель може одночасно покращити доступ, а також підвищити прозорість. Після довгого обговорення група вирішила працювати над «діджиталізацією» сфери закупівель. Активісти були переконані, що впровадження такої електронної системи дозволить оптимізувати та покращити державні закупівлі:

- державні замовники зможуть легко оголосити та провести процедуру тендеру;
- потенційні учасники отримають легший доступ до простішої, прозорішої та справедливішої системи закупівель;
- а всі громадяни України зможуть легко порівняти результати тендеру, надалі забезпечивши чесний і прозорий процес державних закупівель

На той момент ініціативна група не знайшла жодної найкращої практики, яка виглядала б найбільш придатною для України, а складність та різноманітність процесу закупівель означали, що українські експерти не досягнуть консенсусу щодо напрямку реформи. Проте реформатори були вражені системою запровадженою впродовж 2009 та 2010 років у Грузії, іншій пострадянській країні, з метою вирішення подібних проблем, з якими стикнулася українська система закупівель. Ба більше, досвід інших країн свідчить, що електронна система закупівель може призвести до економії більш ніж на 10% на рік у порівнянні з більш традиційними паперовими системами. Ці заощадження в Україні можуть бути навіть більшими, оскільки електронні закупівлі мають усунути системну корупцію та спростити доступ для бізнесу.

Базуючись на позитивному досвіді інших країн, прийняття електронної системи вперше було запропоновано у червні 2014 року та було представлено новообраному президенту Петру Порошенко. Для активізації реформи Павло Шеремета створив робочу групу в рамках МЕРТ, до складу якої входили деякі українські активісти, а також представники грузинської реформи. Інша група працювала в рамках парламентського комітету для розробки нового законопроекту щодо запуску електронної системи. Команда волонтерів виступила містком, що координував діяльність двох вже існуючих груп, які тепер працювали паралельно.

На початку серпня 2014 року об'єднана робоча група офіційно рекомендувала прийняття «моно-платформеної»<sup>1</sup> електронної системи, яку мала б контролювати тільки держава. Паралельно новий проект закону про електронні закупівлі було розроблено та подано до парламенту. Деякі міжнародні організації навіть підтримали цей підхід і виявили готовність підтримати систему, подібну до тієї, що успішно працювала в Грузії.

Проте політична ситуація різко змінилася в середині серпня, коли міністр Павло Шеремета несподівано пішов у відставку, протестуючи проти рішення прем'єр-міністра Арсенія Яценюка призначити заступником міністра економіки особу, яка мала серйозні корупційні ризики. Шеремета був шокований як номінацією такої особи, так і своїм безсиллям щодо призначення власного персоналу. У той же час були оголошені нові вибори до Верховної Ради України, що залишав вже поданий до парламенту законопроект щодо електронної системи закупівель у повній



невизначеності. Без статусу, повноважень, запиту з боку влади та жодної фінансової підтримки – команда волонтерів не була впевнена ані у своїх силах, ані у подальших можливих кроках.

Існувало три шляхи, якими могла піти команда активістів.

У першому, команда могла рухатись шляхом, сформованим на основі успішних реформ у Грузії. Оскільки грузинський уряд відігравав вирішальну роль у будь-якій реформі, одним з варіантів для активістів було тимчасове призупинення зусиль щодо впровадження електронних закупівель. А замість цього зосередження уваги на секторі реформи з постійною підтримкою з боку політиків. Державні закупівлі були пріоритетом тільки для Павла Шеремета, але новий міністр, міг мати й інші вподобання. Було б занадто ризиковано розробити величезну ІТ-систему для всієї країни без будь-якого запиту з боку влади. Шанси, що це спрацює у майбутньому були насправді примарними. Більше того, ніхто з групи активістів не планував йти працювати в уряд. Цей рух все ще розглядався як волонтерська ініціатива. Основною причиною їх небажання йти до влади був низький рівень довіри до держави в цілому з боку суспільства, який посилювався надмірною бюрократією, непрозорими процесами прийняття рішень та надзвичайно низькою заробітною платою (Додаток 3).

Другим сценарієм, що розглядався, було призупинення активної фази десь на шість місяців, доки не буде призначений новий міністр. Тим часом, команда могла б підготуватися до можливої імплементації реформи шляхом розробки необхідного законодавства, забезпечення підтримки донорів та розробки плану для впровадження системи електронних державних закупівель, коли існуватиме інституційний потенціал для підтримки цієї реформи. Така чітко визначена дорожня карта для впровадження збільшила б шанси на міжнародну підтримку та технічну допомогу, необхідну для розвитку ІТ-продукту. Попри те, що цей підхід мав широку підтримку стейкхолдерів, бо був зрозумілий для усіх зацікавлених сторін, він вимагав значного лідерства з боку уряду особливо на першому етапі. З лідерством в українському уряді ніколи не було добре. А недовіра до уряду могла підірвати хід реформи, який призвів би до затримок у розробці досить складного ІТ-продукту та поставив під загрозу його імплементацію. Як наслідок, навіть ті стейкхолдери, що спочатку підтримували розвиток системи електронних закупівель, могли відмовитись у подальшому. Тим не менше, цей підхід мав найбільшу підтримку, оскільки реформи

«зверху-вниз», як правило, є золотим стандартом для довгострокового розвитку та сталості інститутів. В цьому сценарії активістам відводилась роль загальної координації та підтримки державних службовців, з можливістю подальшого просування реформи після обрання нового уряду.

Третій сценарій виник після одного з круглих столів, підтриманих Дмитром Шимківим, новим заступником голови Адміністрації Президента України та экс-директором Microsoft Ukraine. Дмитро запропонував активістам під час політичного вакууму продовжувати розробляти та тестувати програмне забезпечення для так званих «допорогових тендерів»<sup>ii</sup> – процедур закупівлі на невеликі суми, які не регулюються законом. Оскільки основний Закон «Про державні закупівлі» не регулював безпосередньо ці процедури, кожен орган влади міг запровадити власні механізми таких закупівель самостійно, в т.ч. через електронні системи. З іншого боку той факт, що державні органи загалом намагаються не робити того, що прямо не передбачене законодавством, міг сильно ускладнити пошук охочих на такий пілотний проект.

Крім того, Дмитро запропонував залучити в реформу приватні комерційні майданчики, які вже надавали послуги електронних закупівель для комерційного сектору України. Такий крок допоміг би отримати фінансову підтримку для системи електронних державних закупівель, в той час, як донори відмовилися співпрацювати з активістами, і джерело фінансування системи все ще не було визначено. Однак, фінансування ІТ-системи виключно приватними майданчиками було теж ризикованим, оскільки в подальшому вони могли тягнути нову систему в бік виключно своїх інтересів та задоволення окремих сервіс-провайдерів. Майданчики могли змінити свої погляди у будь-який момент, якщо стали б не згодні з політикою уряду, і вийти з проекту без жодних втрат. Крім того, міг би постраждати рівень фаховості всієї команди реформи, оскільки група активістів розраховувала тільки на експертів, які були готові працювати pro-bono. До всього цього, делегація ЄС в Україні, яка мала проект технічної допомоги, спрямований на розвиток сфери державних закупівель та була найбільш активною серед донорів, дещо опонувала ідеї електронних закупівель, пропонуючи замість діджиталізації сфокусуватись на професіоналізації сфери закупівель.

Проте, якщо б пробне пілотування системи пройшло успішно, майбутній міністр імовірно був би більш схильним до його прийняття, зокрема тому, що такий варіант не потребував жодних змін в законодавстві та міг стартувати значно швидше.

Отже, існувало три сценарії для просування реформи державних закупівель:

- призупинити діяльність, доки не буде призначений новий міністр, який сформує свій політичний порядок денний. Продовжувати, якщо цей порядок містить реформу державних закупівель;
- обрати для роботи підхід «зверху-вниз», який зосереджує увагу на підготовці необхідної законодавчої бази та чіткої дорожньої карти її реалізації, у підсумку залишаючи реформу для нового міністра;
- обрати підхід «знизу-вверх», який передбачає взяття групою активістів на себе повної відповідальності у створенні електронної системи державних закупівель для «допорогів», з волонтерською (добровільною) підтримкою від замовників, комерційних майданчиків та експертів.

Кожен сценарій має свої переваги та недоліки. Яким шляхом має піти група активістів?

## Додаток 1. Індекс сприйняття корупції в Україні

Рік	Рейтинг	Коефіцієнт індексу сприйняття корупції		Довірчий інтервал <sup>[105]</sup>	Стандартне відхилення
		0-10	0-100		
<b>2004</b>	122 of 146	2.2		2.0–2.4	
<b>2005</b>	107 of 158	2.6		2.4–2.8	
<b>2006</b>	99 of 163	2.8		2.5–3.0	
<b>2007</b>	118 of 179	2.7		2.4–3.0	
<b>2008</b>	134 of 180	2.5		2.0–2.8	
<b>2009</b>	146 of 180	2.2		2.0–2.6	
<b>2010</b>	134 of 178	2.4		2.1–2.6	
<b>2011</b>	152 of 183	2.3		2.1–2.5	
<b>2012</b>	144 of 176		26	24–29	
<b>2013</b>	144 of 175		25	22–28	
<b>2014</b>	142 of 175		26	23–29	
<b>2015</b>	130 of 167		27	24–30	5.46

Джерело: <https://www.transparency.org/country/UKR>,  
<http://www.transparency.org/cpi2015>

## Додаток 2. Статистика державних закупівель в Україні

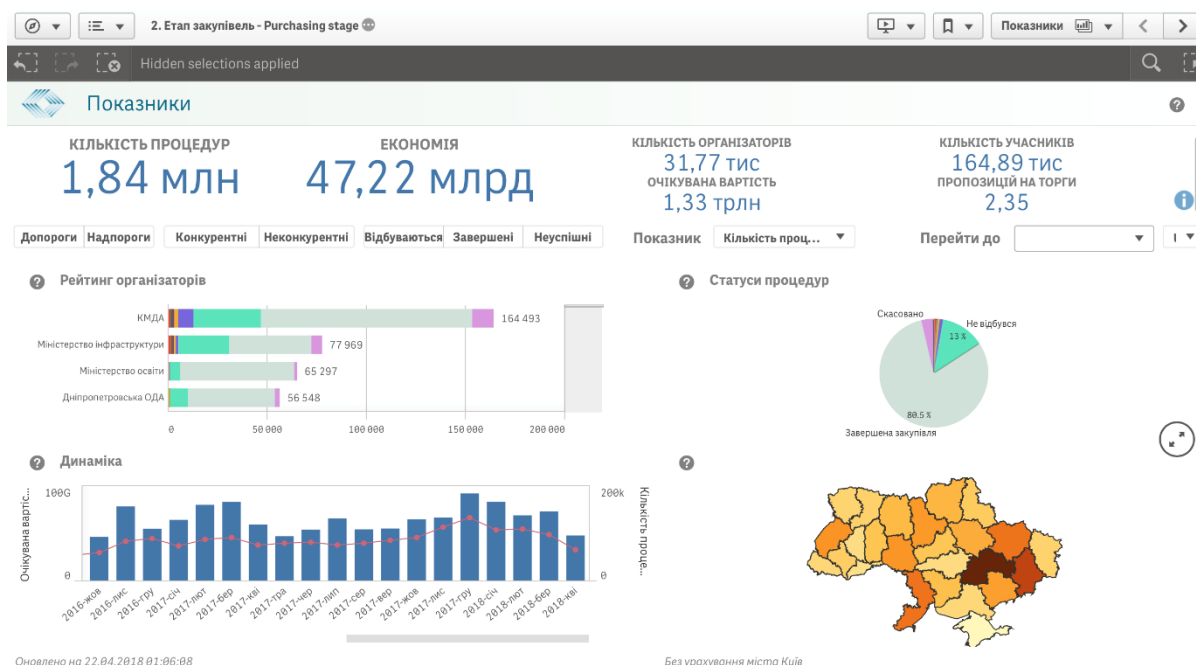
Рік	Закупівлі «вищепорогові»		Закупівлі «допорогові»		Загальна сума млн грн.
	Number, pc	Ціна, млн грн.	Number, pc	Ціна, млн грн.	
<b>2008</b>	66,482	167,297.6	9,528	80,319.1	<b>247,616.7</b>
<b>2009</b>	50,396	105,268.3	2,752	29,972.2	<b>135,240.5</b>
<b>2010</b>	55,337	172,121.9	1,593,171	181,428.7	<b>353,550.6</b>
<b>2011</b>	79,139	325,101.5	1,905,020	158,339.1	<b>483,440.6</b>
<b>2012</b>	103,352	428,063.5	2,065,944	194,482.0	<b>622,545.5</b>
<b>2013</b>	76,774	185,467.6	1,836,047	95,277.6	<b>280,745.2</b>
<b>2014</b>	64,257	113,791.5	1,498,535	133,460.1	<b>247,251.6</b>
<b>2015</b>	78,043	152,588.1	2,194,058	111,689.4	<b>264,277.5</b>
<b>2016 (1/2)</b>	47,960	120,525.5	1,077,467	56,028.5	<b>176,554.0</b>
<b>Всього</b>	<b>621,740</b>	<b>1,770,226</b>	<b>12,182,522</b>	<b>1,040,997</b>	<b>2,811,222</b>

### Додаток 3. Довіра до соціальних інституцій в Україні

Соціальні інституції	Довіряю	Не довіряю	Баланс довіра-недовіра (різниця)
Волонтери	57.6	13.5	44.1
Церква	58.8	18.4	40.4
Громадські організації	34.5	21	13.5
Збройні сили України	45.3	32.9	12.4
Переселенці	24	25	-1
Українські ЗМІ	32.3	38.9	-6.6
Патрульна поліція	20.7	35.1	-14.4
Національна поліція (колишня міліція)	14.9	46.1	-31.2
СБУ	16.3	49.7	-33.4
Президент України	16.8	64.9	-48.1
Опозиція	8.7	65	-56.3
Уряд України	8.7	75	-66.3
Верховна Рада України	6.2	78.6	-72.4
Російські ЗМІ	4	77.6	-73.6

Джерело: Грудень 2015, Київський міжнародний інститут соціологічних досліджень  
<http://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=579&page=8>

### Додаток 4. Збереження (2015-2016)



Джерело: (доступно онлайн за адресою [bi.prozorro.org](http://bi.prozorro.org))

Додаток 5. Команда ProZorro на офіційному старті ProZorro (04/01/2016)



---

<sup>i</sup> Існує дві основні моделі організації надання електронних державних послуг: для моноплатформних служб уряд контролює як веб-сайт, призначений для користувачів, так і бек-офіс. Другий підхід полягає у тому, що уряд керує операціями бек-

<sup>ii</sup> В Україні нижній поріг закупівель застосовується до контрактів вартістю від 8000 доларів США або менше. Поріг вище в інших країнах.