

Перші кроки нового Уряду:

чи виправдовуються очікування щодо економічних реформ?

14 березня ми опублікували звіт «Економічні реформи: чи вистачає нам розуміння найважливішого?», в якому ми зокрема зазначили, що за очікуваннями українського суспільства Угода про Асоціацію з ЄС (УА) буде одним з основних елементів структури (framework) для проведення економічних реформ. На жаль, в рамках нашого моніторингу економічних реформ ми бачимо перші тривожні сигнали, що ці сподівання поки що не виправдовуються – оскільки навіть «розрекламований» Урядом **законопроект про здійснення державних закупівель має суттєві розбіжності та протиріччя з нормами Угоди про Асоціацію (УА) та Директиви 2004/18/ЄС** (регулює державні закупівлі в ЄС). З іншого боку, результати аналізу відповідності положень цього законопроекту нормам ЄС дають підставу для підтвердження зазначеної у Звіті тези про те, що **ментальність та кадрове забезпечення нової влади стануть значною перешкодою на шляху проведення необхідних системних реформ**.

Найбільш показові приклади виявлених нами розбіжностей між нормами УА та положеннями законопроекту:

- Закупівлі державних підприємств (з часткою власності держави більше 50%) **не підпадають під дію Закону** (див. ст.2), що суперечить вимогам УА (див. ст.149). Причому, якщо щодо деяких держпідприємств в проекті вказана необхідність прийняття окремих законів, то щодо найбільших з них (таких як Укргазвидобування, Укртрансгаз, Енергоатом, Укравтодор, більшість підприємств Укрзалізниці тощо) цього навіть не передбачено. **Ми вбачаємо в цьому потенційну проблему щодо неефективного витрачання більше ніж 50% державних коштів, що спрямовуються на закупівлі. Причому цілком очевидно, що логічна підозра щодо лобіювання даної «лазівки» держпідприємствами не сприятиме довірі з боку громадськості.**
- Визначені пороги вартості контрактів для застосування Закону (див. ст.2) є **в десятки разів (!) нижчими** за передбачені в УА (див. Додаток XXI-Р). Таким чином, під дію Закону підпадають предмети закупівлі з достатньо низькою вартістю – що необґрунтовано ускладнює процес адміністрування державних закупівель та здійснення контролю над ними. В результаті такої зарегульованості державних закупівель **час контролюючих органів марнується на дрібниці, і увага не зосереджується на найважливішому**. Окрім цього, пороги вартості предмету закупівель, після яких є обов'язковою публікація англійською мовою (див. п.4 ст.10 Закону), є більш високими за передбачені Угодою (див. Додаток XXI-Р) – **це може дискримінувати європейських постачальників.**

Сфери застосування Закону та Угоди не співпадають більше ніж на 50%

«Дріб'язковість» підвищує бюрократичний тягар та знижує ефективність контролю

Перші кроки нового Уряду: чи виправдовуються очікування щодо економічних реформ?

Березень 2014

- Не зовсім зрозуміло, хто має повноваження відмінити переговорну процедуру закупівлі (найбільш потенційно корупційну) у разі допущення порушення порядку оприлюднення інформації згідно Закону (п.5 ст.39). Якщо такі повноваження надаються Мінекономіки – це буде не відповідати Угоді (ст.150). **За даних обставин може виникнути проблема конфлікту інтересів у відповідальних працівників Мінекономіки, коли регулювання буде спеціально визначатися таким чином, щоб регулятор отримував хабарі за вирішення створених ним самим проблем - результатом буде недовіра з боку суспільства.**
- Загальною проблемою законопроекту є надмірна деталізація деяких вимог (наприклад, щодо «форми» організації процесу закупівель) з одночасною недостатністю вимог щодо «суті» процесу, але що не відповідає одному з найголовніших принципів законодавства ЄС - **превалювання «суті над формою»**. Наприклад, відносно докладно розписано, у якому разі може бути застосована переговорна процедура закупівлі (ст. 39 Закону), але не зазначено, що використання такої процедури не повинно спотворювати конкуренцію (як це зазначено у п.12 ст.151 Угоди). Схожа ситуація і з вимогами щодо оприлюднення інформації: є вимоги «по формі» (стаття 10 Закону), але немає вимог «по суті» як цього вимагає УА (див. п.1-3 ст.151) – адже Угода передбачає, що обсяг інформації має відповідати рівню економічного інтересу операторів до відповідного контракту. **До чого це може призвести? До проблеми корупційної поведінки окремих чиновників, які будуть намагатися «обходити» закон, прикриваючись формальностями.**
- Перелік секторів, на які не поширюється дія Закону (див. п.3 ст.2), не співпадає з переліком виключень, що передбачені Директивою ЄС 2004/18/ЄС (див. секцію 3). Зокрема, ми як фахівці у сфері фінансових послуг, можемо зазначити, що закон зводить виключення щодо фінансових послуг тільки до держборгу (п.3 ст.2), а Директива покриває ще й недержавний борг, акціонерний капітал тощо (ст.16 секції 3 Директиви). Для нас це переконливо свідчить про те, що розробники законопроекту не розуміють специфіку фінансових послуг. **Це викликає загальне питання щодо розуміння новою владою необхідності використовувати європейський досвід регулювання.**

*Конфлікт
інтересів*

*Порушення
принципу
превалювання
«суті над
формою»*

*Невідповідність
нормам ЄС
щодо
виключень*

Інші приклади виявлених нами розбіжностей законопроекту з нормами ЄС:

- відсутність встановленого механізму коригування порогових значень контрактів (п.3 ст.149 УА);
- відсутність у Законі зобов'язання замовників надавати детальні роз'яснення щодо відмови заявнику в отриманні контракту;
- принципи здійснення державних закупівель, що вказані в Законі (див. ст.3) не містять принципи, що закріплюють рівноправний доступ до державних закупівель іноземних учасників (наприклад, принцип взаємного визнання та принцип вільного ведення економічної діяльності – див. пункт 2 Преамбули Директиви ЄС 2004/18/ЄС).

Розкриття інформації

Ніхто з аналітиків, що брали участь у підготовці даного звіту, не отримують додатку компенсацію - прямо чи опосередковано - від рекомендацій та думок, представлених у даному звіті. Це дослідження було підготовлено та презентовано АYA Capital виключно в інформаційних цілях. Даний документ не є пропозицією або запрошенням до купівлі або продажу цінних паперів або будь-яких активів чи бізнесів, що згадуються тут, та не є основою для будь-якого договору. АYA Capital самостійно не перевіряла будь-яку інформацію, і не робить ніяких запевнень чи гарантій щодо точності або повноти інформації, що міститься у цьому документі. Працівники компанії (включаючи відповідних директорів компанії, партнерів, співробітників, радників чи будь-яку іншу заінтересовану особу) не повинні нести, в межах чинного законодавства, відповідальність за подану інформацію чи будь-які упущення на підставі цього звіту. Надаючи цю інформацію, АYA Capital не бере на себе жодних зобов'язань по наданню одержувачу доступу до будь-якої додаткової інформації або оновленню/уточненню інформації. Ні отримання цієї інформації будь-якою особою, ні інформація, що міститься в даному документі, не повинна бути використана у якості складової для надання інвестиційних консультацій АYA Capital будь-яким таким особам. Висновки та оцінки підготовлені у звіті станом на дату підготовки даного матеріалу і можуть бути змінені без попереднього повідомлення. Одержувачі цього звіту мають зробити свої власні висновки, що стосуються будь-яких цінних паперів, фінансових інструментів, активів та бізнесів, згаданих у цьому документі.

Для інформаційних запитів звертайтеся до Олександра Веденєєва, керівника аналітичного відділу,
e-mail: a.vedeneyev@ayacapital.com, тел.: +38 044 392 2030