

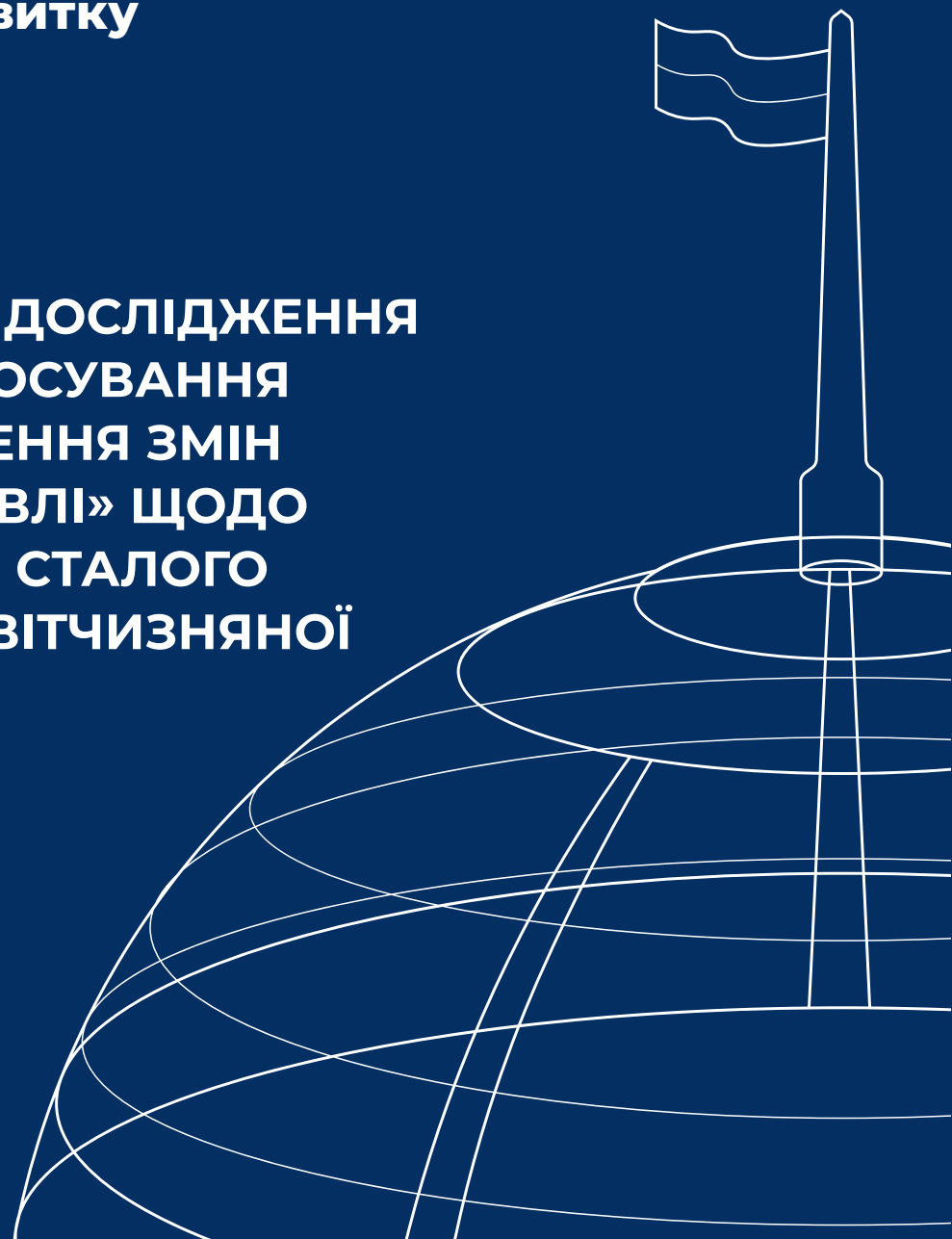


## Комітет з питань економічного розвитку

# УЗАГАЛЬНЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗУ «ПРО ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ» ЩОДО СТВОРЕННЯ ПЕРЕДУМОВ ДЛЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТА МОДЕРНІЗАЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ»

Експерт Вестмінстерської  
фондації за демократію  
к.е.н., с.д. Євген Іванов

м. Київ, 2024



З метою аналізу ефективності імплементації ЗУ «Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості» № 1977-IX від 16.12.2021 (далі – Закон) Комітет спільно з Вестмінстерською фундацією за демократію провели опитування учасників закупівель товарів з локалізацією та інших зацікавлених сторін. Опитані такі групи стейкхолдерів:

- підприємства, які постачають продукцію в рамках публічних закупівель товарів з локалізацією
- органи влади і підприємства публічного сектора, які виступають замовниками товарів з локалізацією в рамках публічних закупівель
- органи влади, на які покладено функції контролю та нагляду за дотриманням Закону.

ОПИТУВАННЯ ПРОВОДИЛОСЯ У GOOGLE FORMS  
З 15 ГРУДНЯ 2023 РОКУ ДО 20 СІЧНЯ 2024 РОКУ.  
У НЬОМУ ВЗЯЛИ УЧАСТЬ 65 РЕСПОНДЕНТІВ, З НИХ:

41

підприємство

замовники в рамках публічних закупівель (центральні і регіональні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства та заклади освіти з 16 регіонів України)

21

підприємство

постачальники в публічних закупівлях (вітчизняні виробники продукції машинобудування і суміжних галузей з 12 регіонів України)

3

органи

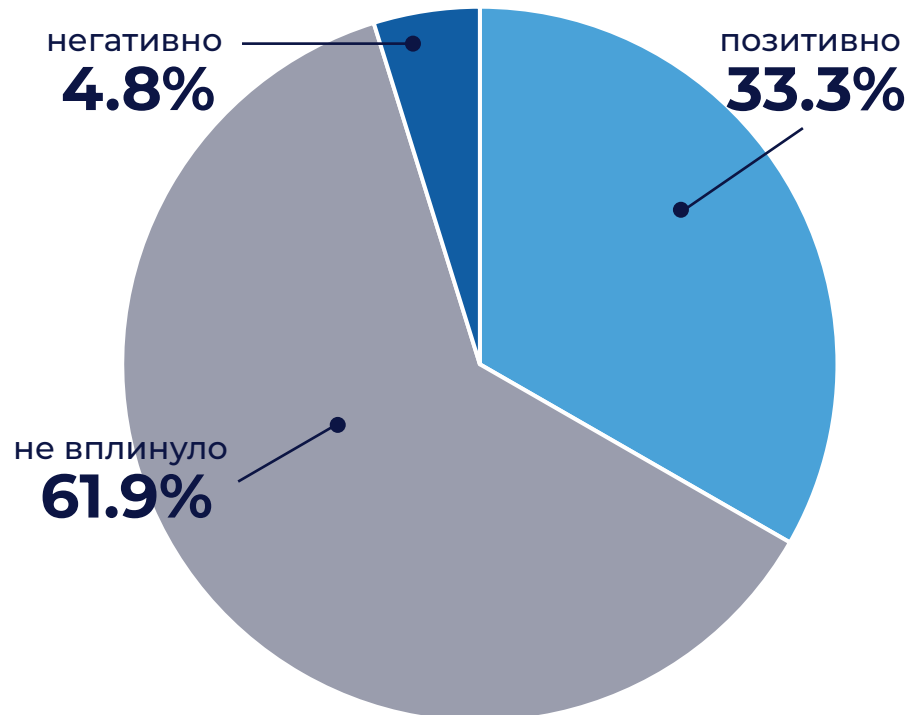
що здійснюють контроль і нагляд у сфері публічних закупівель – Антимонопольний комітет України, Державна аудиторська служба України, Рахункова палата.

## Вплив локалізації [відповіді постачальників]

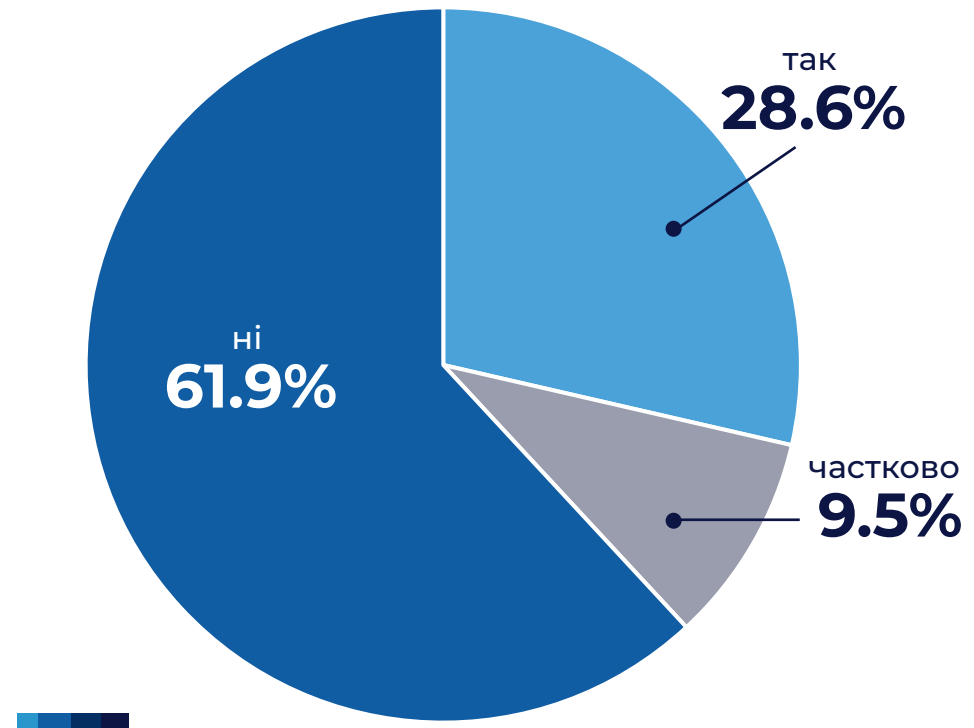
Третина опитаних постачальників заявили про позитивний вплив Закону на їх господарську діяльність і близько чверті про те, що він сформував у них стимули до розширення і модернізації виробництва.

Втім через поетапність впровадження і використання винятків із Закону більшість опитаних постачальників ще не встигли відчувати на собі реальні зміни від застосування локалізації.

Як прийняття Закону вплинуло на активізацію вашої господарської діяльності?



Чи сприяло запровадження вимог локалізації формуванню у вашого підприємства планів запуску нових, модернізації та масштабуванню діючих виробництв?



## Адаптація бізнесу до нових умов [Відповіді постачальників]

### ЩОБ ВІДПОВІДАТИ ВИМОГАМ ЛОКАЛІЗАЦІЇ, ЯКІ СЯГНУТЬ 40% ВАРТОСТІ ПРОДУКЦІЇ У 2028 РОЦІ:

- 33,3%** | респондентів мають намір освоїти власне виробництво комплектуючих та обладнання для заміни імпоротної складової
- 23,8%** | респондентів мають намір кооперуватися з українськими виробниками необхідних комплектуючих
- 14,3%** | не мають наміру вживати жодних заходів, зокрема тому, що уже мають достатній рівень локалізації
- 9,5%** | поскаржились, що в умовах війни кількість місцевих постачальників сировини та матеріалів для їх виробництва невпинно скорочується, тому в майбутньому рівень локалізації їхньої продукції може знизитися
- 19,1%** | не дали відповіді на це питання
- 57,1%** | опитаних висловили упевненість, що до 2028 року рівень локалізації їх продукції становитиме не менше 40 відсотків
- 23,8%** | респондентів вказали, що не мають упевненості в тому, чи зможуть досягти цього показника до завершення перехідного періоду дії Закону. Ці респонденти є виробниками сільськогосподарської техніки і різноманітного навісного обладнання до спецтехніки



## Імплементация Закону [відповіді постачальників]

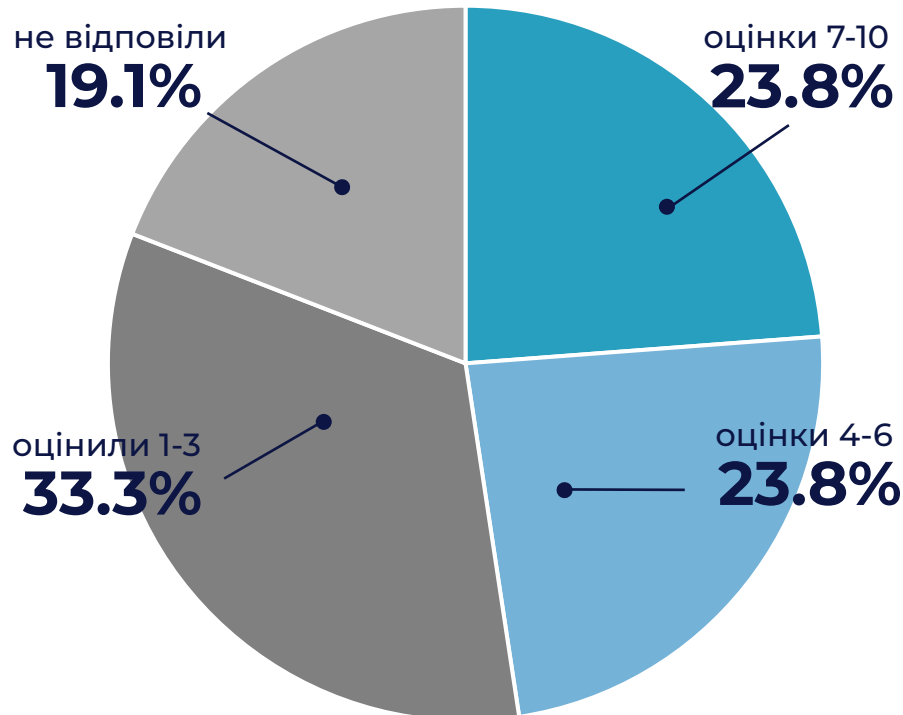
Оцінюючи ефективність впровадження локалізації на практиці за шкалою (1-10), оцінки постачальників розподілились рівномірно: близько чверті оцінили імплементацию Закону високо (7-10), ще близько чверті поставили середні бали (4-6); третина поставили низькі бали (1-3).

Ефективність процедури публічних закупівель здобула високу оцінку від третини респондентів, тоді як близько чверті оцінили її негативно.

Лише 4,8% респондентів зазначили, що, на їхню думку, діючий механізм локалізації не потребує жодних заходів щодо його удосконалення.

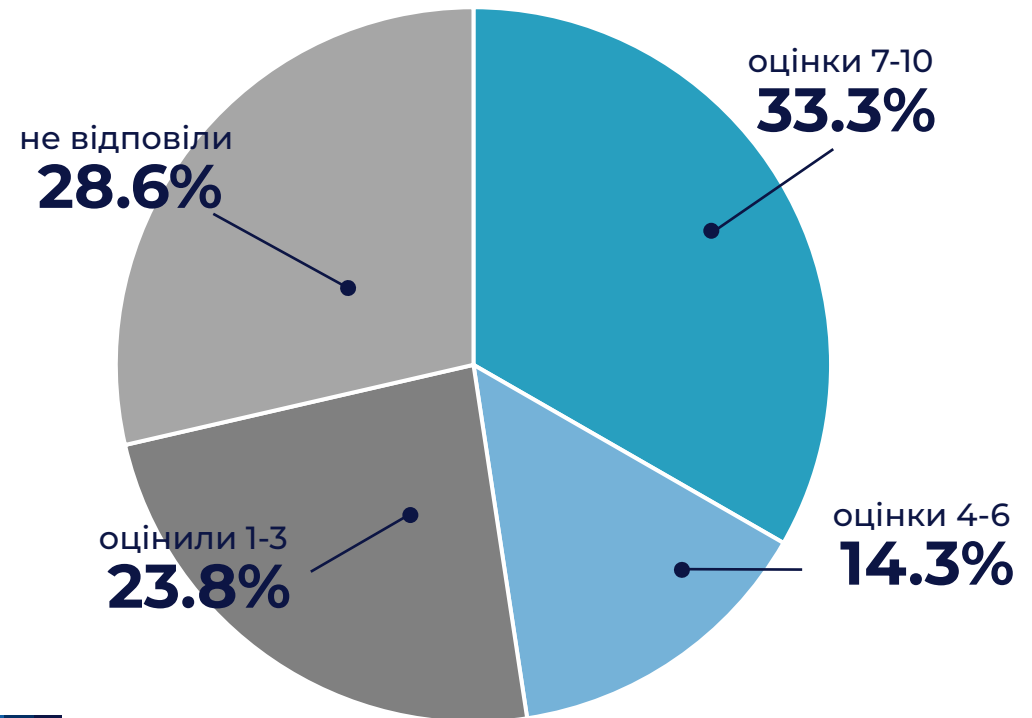
### Чи запрацювала, на вашу думку, локалізація в публічних закупівлях на практиці?

(Оцініть її ефективність згідно шкали від 1 до 10, де 1 – локалізація виявилась неефективною, 10 – повністю ефективною)




### Наскільки ефективною, на вашу думку, є процедура публічних закупівель товарів з локалізацією?

(Оцініть її ефективність згідно шкали від 1 до 10, де 1 – локалізація виявилась неефективною, 10 – повністю ефективною)



## Проблемні аспекти [відповіді постачальників]

- 1.** Можливість завищувати частку місцевої компоненти у кінцевій ціні товару шляхом маніпуляції з транспортно-логістичними, маркетинговими й адміністративними витратами у собівартості продукції, за рахунок чого навіть товар, що повністю вироблений за кордоном, іноді може формально відповідати вимогам локалізації
  
  - 2.** Незадовільна якість Переліку локалізованих товарів:
    - a.** дані про ступінь локалізації не завжди відповідають дійсності;
    - b.** містяться суб'єкти господарювання, які не є виробниками тих товарів, які вони вносять до цього реєстру;
    - c.** класифікація товарних груп є розмитою та нечіткою, що дає можливість замовникам маніпулювати при здійсненні тендерних процедур;
    - d.** система автоматичного пошуку товарів неефективна;
    - e.** неможливо внести зміни про ступінь локалізації товару до завершення календарного року.
    - f.** наявність підприємства у Переліку локалізованих товарів не звільняє його від необхідності додатково підтверджувати ступінь локалізації при подачі тендерної документації
  
  - 3.** Відсутність або обмеженість доступу до інформації про плани закупівель; відсутність середньо- та довгострокових планів закупівель
- 

## **Запит на розширення локалізації** *[відповіді постачальників]*

Опитування дозволило виявити запит підприємців на розширення переліку товарів, що мають підлягати вимогам локалізації в публічних закупівлях. Такий запит надійшов, зокрема, від виробників ліфтів, дизельних насосних станцій, екскаваторів-навантажувачів, виробів з металів (драбин, стрем'янок, риштування та ін.), продукції легкої промисловості, електричних кабелів, проводів та шнурів, оптоволоконних і радіочастотних кабелів.



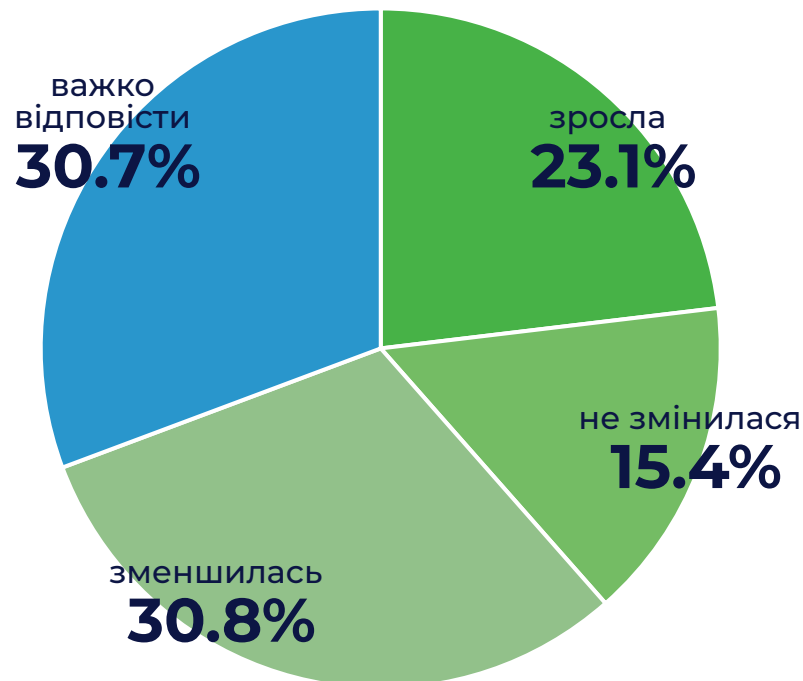
## Вплив локалізації [відповіді замовників]

П'ята частина опитаних з числа замовників стали купляти більше вітчизняної продукції з числа товарів, до яких застосовуються вимоги локалізації. Поряд з локалізацією замовників також мотивувало:

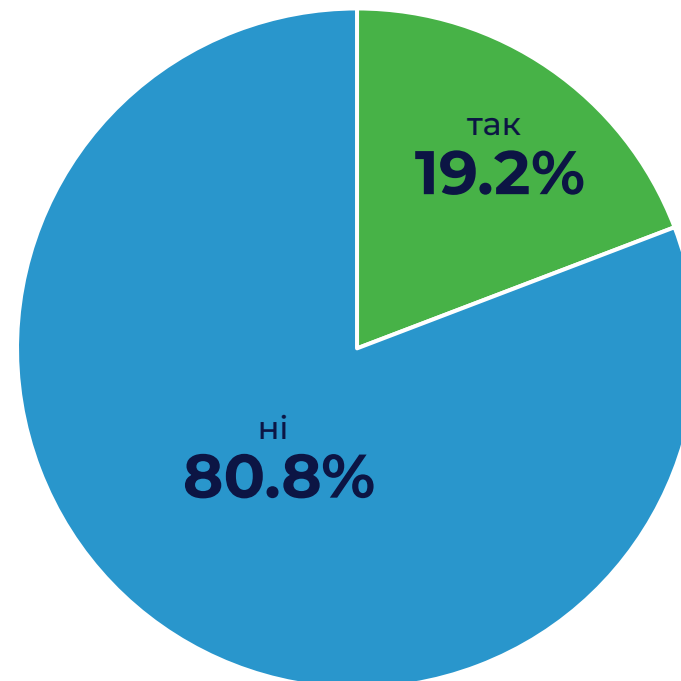
- одержання можливостей якісного обслуговування і ремонту
- оптимальне співвідношення «ціна–якість» і зростаючий рівнем довіри до вітчизняного виробника
- бажання підтримати розвиток і модернізацію вітчизняної промисловості

Майже третина респондентів упевнені, що частка імпоротної продукції у тендерах на закупівлю товарів з локалізацією зменшилась. Близько чверті переконані, що навпаки зростає. Решта вважають, що принципових змін у співвідношеннях ще не відбулося або зазначили, що їм складно відповісти.

На вашу думку, частка імпорتنих товарів, що беруть участь в тендерах на закупівлю товарів з локалізацією, зменшилась чи зростає?



Чи стали ви закупляти більше української продукції з числа товарів, щодо яких застосовується локалізація?

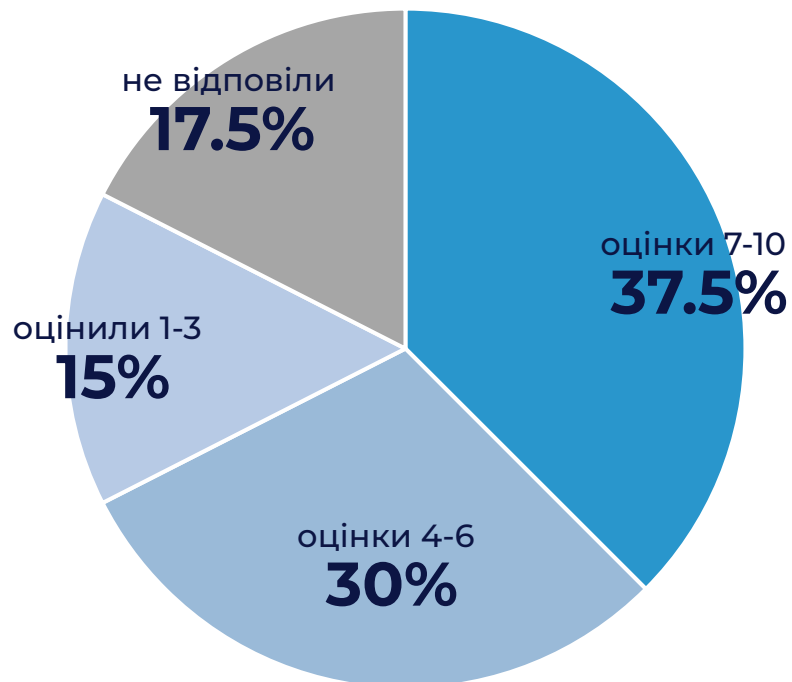


## Імплементация закону [відповіді замовників]

В цілому закупівельники схильні більш оптимістично оцінювати результати імплементации Закону, ніж постачальники. Так, **37,5%** респондентів-замовників товарів у публічних закупівлях оцінили ефективність запровадження локалізації **від 7 до 10 балів**. У коментарях до своєї оцінки ними було зазначено зокрема, що локалізація в публічних закупівлях на практиці запрацювала, вона дає реальний поштовх для досягнення задекларованих цілей розвитку промисловості.

### Чи запрацювала, на вашу думку, локалізація в публічних закупівлях на практиці?

(Оцініть її ефективність згідно шкали від 1 до 10, де 1 – локалізація виявилась неефективною, 10 – повністю ефективною)



### Наскільки ефективною, на вашу думку, є процедура публічних закупівель товарів з локалізацією?

(Оцініть її ефективність згідно шкали від 1 до 10, де 1 – локалізація виявилась неефективною, 10 – повністю ефективною)



## Проблемні аспекти [Відповіді замовників]

1

Врахування у локалізації позавиробничих витрат (пакування, транспортування, маркетинг, реклама, комісійні торговим агентам, витрати на утримання складів для збуту продукції тощо)

2

Перелік товарів з локалізацією складний, заплутаний і неповний; і загалом не потрібний, оскільки перед постачальником висувається вимога підтверджувати ступінь локалізації у тендерній документації;

3

Відсутність унормованого конкретного переліку документів, що повинен вимагатися замовником при оголошенні публічної закупівлі товару з локалізацією;

4

Значний бюрократичний тягар для постачальників, що обмежує доступ потенційних учасників до тендерів і тим самим ускладнює своєчасне задоволення попиту на відповідні товари;

5

Бездіяльність уповноваженого органу у сфері публічних закупівель щодо інформаційно-консультативної підтримки учасників закупівель.



## Проблемні аспекти [відповіді замовників]



здійснити у класифікації товарів розподіл техніки, машин та обладнання на нові та вживані, залишивши вимоги локалізації лише для нової продукції та надавши можливість закуповувати вживану техніку без локалізації



дати можливість замовникам за відсутності вітчизняних постачальників товарів з локалізацією здійснювати закупівлю імпортного товару без локалізації прямим договором



прибрати вимоги щодо локалізації товарів, які надаються у складі послуг



додати окреме поле у системі електронних закупівель «Prozorro» для закупівель товарів з локалізацією з прямим посиланням на сайт з Переліком локалізованих товарів



забезпечити замовникам можливість перевіряти надані постачальниками документи про рівень локалізації

Ключова перешкода у реалізації Службою своїх контрольних функцій за публічними закупівлями товарів з локалізацією – невизначеність чітких вимог до замовників щодо обов'язкового зазначення в тендерній документації підтвердження ступеня локалізації виробництва товару.

Як наслідок, орган державного фінансового контролю не може надати правову оцінку діям замовника як порушенню вимог законодавства, адже неможливо виявити ознаки невідповідності тендерної пропозиції учасника та/або переможця процедури закупівлі вимогам локалізації, якщо замовник ці вимоги не визначає.

Оцінюючи, чи запрацювала локалізація в публічних закупівлях на практиці, представники АМКУ поставили 4 бали з 10. Основними причинами низької оцінки вказані:

- відсутність належного контролю за декларуванням інформації щодо локалізації виробництва
- формальний характер декларування ступеня локалізації виробництва, що не підтверджується об'єктивними даними. Це може призводити і призводить до зазначення фіктивної інформації щодо локалізації (що, зокрема, з'ясовується під час розгляду скарг)
- в результаті не досягається основна мета локалізації – не забезпечується стимулювання розвитку промисловості і підприємництва, збереження існуючих та створення нових робочих місць, а також залучення інвестицій

В Рахунковій палаті зазначили, що не зіштовхувались з перешкодами у реалізації своїх контролюючих функцій щодо публічних закупівель товарів з локалізацією.

З приводу пропозицій з удосконалення механізму локалізації в публічних закупівлях, представники Рахункової палати зазначили такі:

- ✓ розробка та впровадження більш ефективних механізмів громадського контролю, які забезпечують дотримання встановлених вимог до локалізації
- ✓ посилення адміністративної відповідальності за неврахування локалізації виробництва при формуванні тендерної документації та придбанні товарів
- ✓ розробка і затвердження методики комплексного економічного аналізу ефективності системи публічних закупівель, яка могла б у тому числі сприяти аналізу ефективності процедури публічних закупівель товарів, щодо яких встановлено вимоги локалізації

## ПІДСУМКИ

1.

Незважаючи на початковий етап запровадження локалізації та безпрецедентно складні воєнні умови економічного розвитку, цей механізм уже починає давати позитивний ефект, збільшуючи поставки товарів вітчизняного виробництва у публічних закупівлях

2.

Практична реалізація політики локалізації нашоюхується на ряд організаційних і процедурних недоліків, які надалі можуть суттєво зменшувати очікувані позитивні зміни:

- частка місцевої складової «роздувається» за рахунок позавиробничих витрат
- замовники не вимагають підтвердження ступеня локалізації у тендерній документації через відсутність чітких вимог щодо цього
- перелік локалізованих товарів містить компанії, які не є виробниками, а також недостовірні дані щодо рівня локалізації. Адміністрування Переліку загалом є неефективним, можливості перевірки достовірності даних Уповноваженим органом відсутні, як і відповідальність за внесення постачальниками недостовірної інформації

3.

Подальший успіх Закону і досягнення ним поставлених цілей потребує внесення відповідних правок і змін до самого Закону і підзаконних НПА для коригування імплементації політики локалізації.

