

Звіт щодо результатів оцінки потенціалу

про результати, висновки та рекомендації онлайн-опитування,
інтерв'ю, фокус-груп та регіональних групових обговорень
фахівців із закупівель в Україні

Липень 2024 року

Зміст:

Скорочення та акроніми	3
Вступ.....	4
Передумови	10
1. Підсумок результатів онлайн-опитування, інтерв'ю, фокус-групових дискусій, кабінетних досліджень та аналізу, проведених експертами проекту	23
1.1. Труднощі та перешкоди, що заважають досягненню результатів у виконанні функцій, пов'язаних із закупівлями.....	28
1.2. Специфічні труднощі невеликих центрів сертифікації та постачальників	31
1.3. Сильні сторони потенціалу, прогалини в потенціалі та потреби в навчанні	32
2. Порівняння результатів аналогічних досліджень, проведених в інших країнах ЄС та у світі	39
3. Висновки та рекомендації, пов'язані з виявленими прогалинами у спроможності та потребами цільових груп у навчанні	43
4. Порівняння прогалин у спроможності, виявлених під час опитування, проведеного у 2022 році, та результатів опитування, проведеного у 2024 році	50
Додаток 1. Аналіз опитування щодо визначення потреб державних службовців, відповідальних за публічні закупівлі (квітень 2024 року)	52
Додаток 2. Звіт за результатами проведених інтерв'ю та фокус-груп для визначення навчальних потреб експертів та учасників публічних закупівель (постачальників/бізнес-сектору) (інтерв'ю та фокус-групи проведені у квітні-червні 2024 року).....	63

Скорочення та акроніми

РПУ	Рахункова палата України
АМКУ	Антимонопольний комітет України
ЦВЗ	Центр вдосконалення закупівель Київської школи економіки
ЦЗО	Централізована закупівельна організація
КМУ	Кабінет Міністрів України
ЄК	Європейська Комісія
ECTS	Європейська кредитна трансферно-накопичувальна система
ЄІ	Європейська інтеграція
ЄС	Європейський Союз
EU4PFM	Програма підтримки управління державними фінансами в Україні
ФГ	Фокус-група
МКСЕ	Міжнародний короткостроковий експерт
КПЕ	Ключовий показник ефективності
Міноборони	Міністерство оборони України
Мінекономіки	Міністерство економіки України
НАДС	Національне агентство України з питань державної служби
НБУ	Національний банк України
РНБО	Рада національної безпеки
УДФ	Управління державними фінансами
ПЗ	Публічні закупівлі
ДПЗ	Департамент публічних закупівель та конкурентної політики
ЗПЗ	Закон про публічні закупівлі
ДПП	Державно-приватне партнерство
Держаудитслужба	Державна аудиторська служба України
МСП	Малий та середній бізнес
АПН	Аналіз потреб у навчанні

Вступ

Цей звіт про оцінку потенціалу є частиною діяльності з розвитку потенціалу у сфері закупівель в рамках поточного проекту EU4PFM.

Мета

Метою цього аналізу потреб у навчанні є оцінка наявного потенціалу у порівнянні з цільовими можливостями цільових груп, а також формування розуміння *потенціалу, прогалин та потреб* державних службовців та працівників, які виконують функції, пов'язані із закупівлями, як у державному, так і в приватному секторах в Україні.

Програма та план розвитку потенціалу, які будуть розроблені в результаті цієї оцінки, будуть спрямовані на розвиток тих можливостей, які є *пріоритетними для українських установ у сфері публічних закупівель* на даний момент, а також на зміцнення та оптимізацію існуючих активів та можливостей, які вже добре зарекомендували себе.

Крім того, ця оцінка спроможності встановить *базовий рівень для майбутнього постійного моніторингу та оцінки прогресу* за відповідними показниками і допоможе створити міцний фундамент для довгострокового планування, впровадження та досягнення стійких результатів у секторі/галузі публічних закупівель в Україні.

Аналіз охоплює потенціал/можливості у сфері закупівель на рівні замовників у *державному секторі*, включаючи державні підприємства/державні установи, регіони та муніципалітети. Спроможності закупівельного персоналу *постачальників* (приватних компаній, які беруть участь у торгах/виконують контракти на публічні закупівлі) також будуть включені до цього аналізу, якщо відповідні зібрані дані дозволять провести такий аналіз. Буде проаналізовано як функціональну, так і технічну спроможність у сфері закупівель.

Сфера аналізу; цільові групи

- Цей аналіз охоплюватиме потенціал/можливості у сфері закупівель на рівні замовників у **державному секторі**, включаючи державні підприємства/державні установи, регіони та муніципалітети.
- Цей аналіз також охоплює спроможність персоналу із закупівель **приватних компаній та неурядових організацій, які беруть** участь у тендерах та виконують контракти на публічні закупівлі.
- Буде проаналізовано як функціональні, так і технічні можливості закупівель.
- На прохання бенефіціара проекту, окремим фокусом дослідження буде спроможність персоналу неурядових організацій або громадських активістів *здійснювати моніторинг та оцінку ефективності публічних закупівель* на рівні сектору, а також на рівні договору про публічні закупівлі.

Конкретні цілі

Конкретні **цілі** аналізу полягають у наступному:

- 1) Визначити навчальні потреби державних службовців, які виконують функції, пов'язані з державними закупівлями, що є важливими для розробки **стандартизованої навчальної програми з публічних закупівель**, яку

- проводитиме НАДС. Особливу увагу буде приділено загальним навичкам та кваліфікаціям, оскільки метою навчальної програми буде навчання персоналу публічних закупівель стандартній практиці публічних закупівель;
- 2) Визначити навчальні потреби персоналу закупівель **приватних компаній та неурядових організацій**, які беруть участь у тендерах та виконують контракти на публічні закупівлі, для задоволення яких розробити *спеціальний онлайн-курс та серію тематичних вебінарів*;
 - 3) Визначити потреби у навчанні персоналу неурядових організацій/громадських активістів моніторингу та оцінці ефективності публічних закупівель шляхом збору та аналізу даних, наявних в електронній системі закупівель, за допомогою безкоштовних аналітичних модулів.
 - 4) Визначити *специфічні навчальні потреби управлінських посад в органах державного управління/державної служби, пов'язані з виконанням завдань, пов'язаних із закупівлями, з метою оновлення існуючого поглибленого онлайн-курсу "Публічні закупівлі: Управління та оцінка ефективності" тривалістю 9 годин (0,3 кредити ECTS)*, а також розробити навчальну програму для серії контекстно-орієнтованих навчальних семінарів/вебінарів;
 - 5) Додатковою метою є визначення та опис певних відмінностей або специфіки в потребах у навчанні між працівниками закупівельних організацій великих, середніх та мікропідприємств як державного, так і приватного сектору, різних регіонів або муніципалітетів (якщо такі є), між центральним та регіональними ЦЗО, а також між організаціями державного сектору центрального та регіонального рівнів (якщо такі є).

Концептуальна основа дослідження

Експерти з професіоналізації проектів визнають, що потенціал знаходиться на різних рівнях:

- 1) сприятливе середовище¹ ;
- 2) організаційні та
- 3) людина.

Кожен з цих рівнів може бути відправною точкою для оцінки спроможності. В рамках проекту EU4PFM оцінка спроможності буде зосереджена на двох з цих пунктів, а саме на індивідуальній спроможності та спроможності замовників, беручи до уваги також деякі питання на рівні сприятливого середовища, такі як політика публічних закупівель, існуючі методологічні інструменти, ефективність існуючих механізмів управління ефективністю, моніторингу та контролю.

Методи та інструменти

Кількісне та якісне дослідження

Якісне дослідження проводилося з використанням методу напівструктурованого інтерв'ю та фокус-групових дискусій.

Напівструктуровані інтерв'ю включатимуть індивідуальну бесіду, яка відповідатиме

¹ На робочому місці контекстуальні фактори (соціальне та економічне середовище, державна політика в секторі, підзвітність на рівні ПЗФ, ефективність систем контролю та засобів правового захисту) та особисті фактори (такі як мотивація, організаційна політика, механізми управління персоналом, внутрішні правила та процедури, підзвітність на організаційному рівні) впливають на взаємозв'язок між потенціалом, спроможністю та ефективністю закупівель.

рамці тем, що підлягають дослідженню, дозволяючи також ставити нові запитання під час інтерв'ю на основі відповідей респондентів та динаміки бесіди.

Інтерв'ю тривали близько однієї години. Їх проводив експерт з правових питань та/або експерт з якісних досліджень. Для кожної зустрічі використовувався узгоджений тематичний посібник (див. Додатки 1-6). Респондентів запевнили, що їхні думки залишаться анонімними. До звіту з оцінки потенціалу включено найбільш значущі висловлювання учасників.

Слід зазначити, що висновки інтерв'юерів та їхні інтерпретації не претендують на статистичну значущість. Важливо також зазначити, що ми мали справу з уявленнями, а не фактами. Хоча деякі учасники можуть дотримуватися поглядів, що ґрунтуються на невірній інформації, їхні уявлення мають бути відображені у звіті про дослідження.

Групові дискусії, фокус-групи та експертні панелі

Якісне дослідження проводилося також за допомогою таких методів/інструментів: групові дискусії, фокус-групи та експертні панелі.

Групові дискусії та фокус-групи передбачали обговорення в групах по 4-8 осіб, яких модератор просив поговорити на певні теми. Метою було з'ясувати думки та ставлення учасників, а також виявити та пояснити причини, що стоять за ними. На відміну від індивідуальних бесід або простих структурованих інтерв'ю, фокус-групи сприяють **груповій динаміці та взаємодії**, що забезпечує більшу спонтанність, зменшує опір учасників та покращує **діалог**. Тому очікується, що групові дискусії, фокус-групи та експертні панелі сприяли кращому розумінню проблем, очікувань та реальних думок учасників щодо обговорюваної теми.

Основна відмінність між груповими дискусіями, фокус-групами та експертними панелями полягала у складі учасників та типі тем для обговорення. Також були організовані змішані групи експертів та представників цільових груп, що дозволило урізноманітнити (протилежні) точки зору та аргументувати різні думки та сприйняття.

Як і у випадку з індивідуальними інтерв'ю, слід зазначити, що ці три інструменти - групові дискусії, фокус-групи та експертні панелі - не призначені для отримання статистичних даних. Ми мали справу зі сприйняттям, а не з фактами, тому при інтерпретації отримані результати не можна вважати статистично значущими. Важливо також зазначити, що деякі з вербалізацій, які підлягають інтерпретації, можуть містити некоректну інформацію, але, тим не менш, вони відображають знання та думки учасників, і тому подаються відповідно до них.

Фокус-групи тривали близько двох годин. Для кожної з зустрічей використовувався узгоджений тематичний посібник (див. Додаток 2), а обговорення фіксувалися в письмовій формі під час сесії. Респондентів запевнили, що їхні думки залишаться анонімними. Звіт про оцінку потенціалу включає найважливіші вербалізації, надані учасниками.

Застосовані методи та інструменти

Кількісне дослідження

Кількісне опитування проводилося за допомогою структурованої **онлайн-анкети**. Наприкінці березня посилання на опитування разом із супровідним листом Департамент публічних закупівель та конкурентної політики Мінекономіки надіслав державним та обласним адміністраціям і органам місцевого самоврядування з проханням заповнити анкету всім фахівцям, які працюють у сфері закупівель. Кожні два тижні надсилалися два нагадування електронною поштою. Станом на 20 квітня 2024 року опитування пройшли

1 410 осіб. Питання стосувалися загальних (функціональних і технічних) можливостей державних службовців, які відповідають компетенціям, необхідним для належного виконання функцій, пов'язаних із закупівлями. Запитання в опитуванні мали на меті визначити сильні сторони, прогалини та потреби в навчанні всіх державних службовців та працівників державного сектору, які беруть участь у різних операціях та видах діяльності протягом усього циклу закупівель.

Цільова група

Цільовою групою були державні службовці - фахівці з питань публічних закупівель та/або інші фахівці, які виконують функції у сфері публічних закупівель, зокрема, фахівці, які займаються плануванням та оцінкою потреб, розробкою технічних специфікацій, аналізом ринку, управлінням контрактами. Опитування проводилося серед державних службовців на національному, регіональному та місцевому рівнях.

На рівні центральних органів виконавчої влади були представники Міністерства юстиції України, Міністерства оборони України, Міністерства енергетики України, Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), Державна служба статистики, Державна міграційна служба України, Державна митна служба України, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Бюро економічної безпеки України, Державна казначейська служба України, Державний центр кіберзахисту, Державна установа "Інфраструктурний та Державна установа "Інфраструктурно-технологічний центр МВС України", Державна прикордонна служба України, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство рибного господарства України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство рибного господарства, Пенсійний фонд України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Український інститут національної пам'яті, Національна соціальна служба України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та інші.

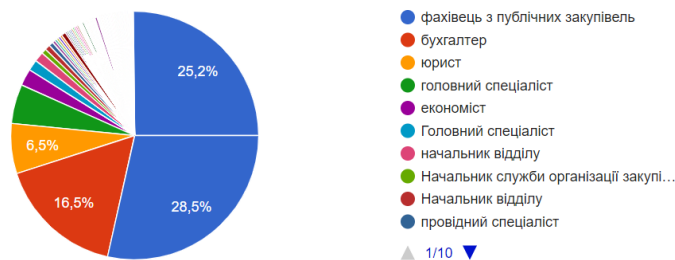
На рівні регіональних органів влади були присутні представники з усіх областей України, різних департаментів та відомств, комунальних підприємств, сервісних центрів МВС. Наприклад, Департамент дорожнього господарства Вінницької обласної державної адміністрації, Департамент культури і туризму Харківської обласної військової адміністрації, Управління капітального будівництва Полтавського міськвиконкому, Управління розвитку споживчого ринку та захисту прав споживачів Одеської міської ради, Управління інформації та зв'язків з громадськістю Миколаївської обласної військової адміністрації, Департамент містобудування та архітектури, Служба розвитку муніципальної торгівлі Одеської міської ради, Департамент міжнародного співробітництва та економічного розвитку Сумської обласної державної адміністрації, Управління дорожнього господарства Вінницької обласної військової адміністрації, Департамент містобудування та архітектури Київської обласної державної адміністрації, Департамент науки і освіти Харківської обласної державної адміністрації, Департамент гуманітарної політики Вінницької обласної державної адміністрації, Департамент цивільного захисту Харківської обласної військової адміністрації, Нижньодуванська селищна військова адміністрація Сватівського району Луганської області, Департамент економічного розвитку та зовнішньоекономічної діяльності Луганської обласної державної адміністрації, Управління з питань цивільного захисту та оборонної роботи Полтавської міської ради, Управління будівництва, енергозбереження, архітектури та містобудування Луганської обласної державної адміністрації, Луганська обласна

державна адміністрація, Департамент економічного розвитку, торгівлі та залучення інвестицій Полтавської обласної військової адміністрації, Красноріченська селищна військова адміністрація Сватівського району Луганської області, Департамент економічного розвитку і торгівлі Тернопільської обласної військової адміністрації, підрозділи Національної поліції та інші.

В опитуванні також взяли участь посадові особи органів місцевого самоврядування, представники територіальних громад, центрів надання адміністративних послуг та інші.

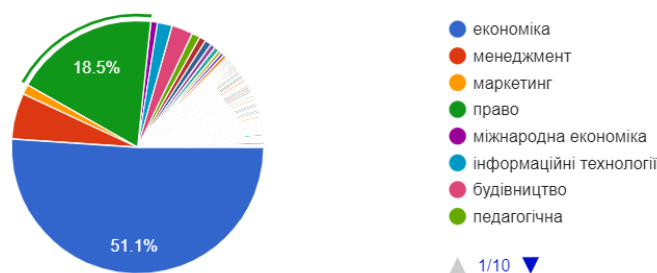
Крім того, серед респондентів були представники військових частин та прикордонних загонів Державної прикордонної служби України, Міністерства оборони України та інші.

28,5% (402 особи) респондентів є фахівцями з публічних закупівель, 16,5% (233 особи) - бухгалтерами, 6,5% (92 особи) - юристами. Серед інших домінуючих посад - начальники відділів, провідні спеціалісти, головні спеціалісти, начальники відділу організації закупівель, начальники служби закупівель, начальники відділу матеріально-технічного забезпечення, головні спеціалісти відділів планування, бухгалтерського обліку та звітності, завідувач сектору матеріально-технічного забезпечення, завідувач продовольчої служби, спеціалісти відділів тендерних процедур, тендерно-договірному відділу, майнових відносин, адміністративно-господарської роботи та ін.



Згідно з опитуванням, проведеним у 2022 році, більшість працівників сфери публічних закупівель мають економічну (51,1%), юридичну (18,5%) та управлінську (5,9%) освіту.

476 responses



Невеликий відсоток уповноважених осіб мають інженерно-будівельну освіту.

Звіт за результатами онлайн-опитування наведено у Додатку 1.

Якісне дослідження

Якісне дослідження проводилося з використанням методів глибинного інтерв'ю та фокус-групових дискусій.

Глибинні інтерв'ю² ґрунтувалися на напівструктурованих анкетах, адресованих усім цільовим групам, і передбачали індивідуальну бесіду, яка дотримувалася рамок тем/тематики, пов'язаних з ДПП, дозволяючи також ставити нові питання на основі відповідей респондентів та динаміки бесіди. Інтерв'ю тривало близько однієї години.

Онлайн-групові дискусії та фокус-групи передбачали обговорення в групах з 4-8 осіб, яких модератор заохочував до обговорення конкретних тем, пов'язаних із закупівлями. На відміну від індивідуальних інтерв'ю, фокус-групи сприяли груповій динаміці та взаємодії, що забезпечувало більшу спонтанність, зменшувало опір учасників та покращувало діалог.

Групові дискусії під час регіональних заходів. Фокус-групові дискусії з представниками регіональних ЦЗО та постачальниками мали на меті створення відкритого простору для обговорення відкритого переліку тем, оскільки бізнес піднімав багато питань у сфері публічних закупівель у відповідному регіоні; учасників заохочували ділитися як своїми проблемами, так і можливими рішеннями, думками та поглядами, намагатися пояснити причини виникнення проблем та їх вплив на процес і результати публічних закупівель. Фокус-групи в регіонах тривали близько півтори години.

Напівструктуровані інтерв'ю та фокус-групові дискусії з окремими фахівцями у сфері публічних закупівель з державного (замовники) та приватного (постачальники) секторів на національному та регіональному рівнях України були проведені експертами проекту EU4PFM (у тісній співпраці з Мінекономіки) наступним чином:

- З квітня по червень 2024 року було проведено понад 30 інтерв'ю з фахівцями з публічних закупівель різного рівня відповідальності - 24 представниками керівного складу державних установ/державних підприємств центрального рівня, а також представниками ЦЗО обласних органів влади. Бізнес-сектор був представлений 11 компаніями/постачальниками, серед яких 5 осіб працювали уповноваженими особами, але мали попередній досвід роботи в енергетичному секторі, будівництві, постачанні продуктів харчування, текстилю, ІТ, освітніх компаніях тощо.
- У травні було проведено дві фокус-групи з представниками експертів у сфері публічних закупівель, переважно з національних організацій. Серед учасників були представники Національного банку України, Генеральної прокуратури України, Міністерства енергетики України, Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України, Комунального некомерційного підприємства "Центр первинної медико-санітарної допомоги № 3 м. Вінниця", НАК "Нафтогаз України", ПАТ "Укрпошта", ТОВ "Газові видобувні системи" та ін.
- У червні було проведено чотири регіональні фокус-групи, в яких взяли участь фахівці з публічних закупівель та представники постачальників з Кропивницького

² Напівструктуроване інтерв'ю - це метод збору даних, який передбачає постановку учасникам набору відкритих запитань, після чого ставляться уточнюючі запитання для подальшого вивчення їхніх відповідей та теми, що їх цікавить. Це індивідуальна бесіда, спрямована на глибоке обговорення проблемних питань, пов'язаних з операціями державних закупівель.

та Вінниці. В обох фокус-групах взяли участь понад 30 фахівців з публічних закупівель (18 у Кропивницькому та 14 у Вінниці) та 20 представників бізнесу (12 з Кропивницького та 11 з Вінниці).

Наступні групи питань/тем обговорювалися з представниками громадського сектору під час інтерв'ю та фокус-груп:

- Структура та організація роботи у сфері публічних закупівель, розподіл ролей та обов'язків між працівниками організації. Чи всі лінії відповідальності чітко визначені та описані у внутрішніх правилах/процедурах та/або посадових інструкціях в організації/компанії? Організація процесу публічних закупівель для повного циклу закупівель, процедури, норми, інші відповідні документи; організаційна структура ЦЗО, ролі та організація закупівельного циклу, ефективність робочих процесів, діджиталізація, належний розподіл функцій та обов'язків;
- Наявність та майбутній розвиток системи сталого управління людськими ресурсами для фахівців у сфері публічних закупівель, потреби у розбудові спроможності та навчанні фахівців у сфері публічних закупівель та управлінського персоналу, практика управління людськими ресурсами, потреби та можливості;
- Методи регулювання ефективності закупівель (санкції та заохочення); підзвітність та управлінська відповідальність у практиці публічних закупівель, система санкцій за порушення, роль контрольно-ревізійних органів у підвищенні ефективності роботи персоналу, що здійснює публічні закупівлі;
- Сильні сторони потенціалу, прогалини та конкретні потреби у навчанні.

Для бізнес-сектору/постачальників теми для обговорення були структуровані наступним чином:

- Організація роботи, пов'язаної з проведенням публічних закупівель та визначенням пов'язаних з цим проблем;
- Сильні сторони потенціалу, прогалини та конкретні потреби у навчанні;
- Специфічні потреби, пов'язані з ЄС та міжнародними ринками, включаючи тендерні процедури програм ЄС.

Звіт про інтерв'ю та фокус-групи з ОКУ та постачальниками/бізнес-сектором додається у Додатку 2.

Передумови

Стратегічні, правові та інституційні засади ДПП в Україні

Стратегічні рамки

Професіоналізація функції публічних закупівель в Україні була однією з цілей Стратегії реформування публічних закупівель на 2016-2022 роки. Вона передбачала заміну тендерних комітетів на осіб, уповноважених організовувати та проводити процедури публічних закупівель. Перехідний процес розпочався у 2021 році та завершився у 2022 році. Мінекономіки відіграло вирішальну роль у цьому процесі, по-перше, затвердивши нормативно-правові положення³ для визначення правового статусу та загальних

³ Наказ МОН № 40 від 8 червня 2021 року "Про затвердження Типового положення про уповноважену

принципів роботи уповноважених осіб, по-друге, запровадивши процедуру тестування⁴ і, по-третє, розробивши пакет тестових запитань.⁵ У листопаді 2021 року модуль тестування було інтегровано в систему Prozorro.⁶ Тест складався з 210 питань у сфері публічних закупівель. Питання та відповіді розміщені на сайті Міністерства, а для тестування використовується платформа Prozorro. Уповноважені особи проходять тестування дистанційно та індивідуально. Контроль за процесом тестування відсутній. Тестування проводиться один раз, а отриманий сертифікат не має терміну дії.

Стратегія та план дій з реформування публічних закупівель (2023-2025 рр.)

Комплекс заходів з професіоналізації публічних закупівель було прийнято в рамках Стратегії та плану дій з реформування публічних закупівель (2023-2025 роки). Заходи, які будуть охоплені професіоналізацією, включають

- розробка комплексної системи компетенцій у сфері закупівель в державному секторі, включаючи розробку та затвердження рекомендованої штатної структури відділу закупівель для 3 типів організацій (малі, середні та великі), а також опис цілей та ролей роботи таких осіб та їх відповідальності (IV квартал 2024 року),
- розробка оновлених тестових питань для уповноважених осіб (IV квартал 2024 року),
- затвердження та популяризація Кодексу етики та професійної поведінки (III квартал 2025 року), розробка та впровадження методології оцінки ключових показників ефективності під час здійснення публічних закупівель (2025 рік),
- забезпечення розроблення та затвердження типової загальнопрофесійної (сертифікатної) програми підвищення кваліфікації державних службовців, відповідальних за здійснення публічних закупівель (III квартал 2024 року)
- розробка поглибленого курсу, зокрема, на основі оцінки потреб у навчанні для осіб, відповідальних за публічні закупівлі, який описує практичні питання, пов'язані з плануванням закупівель, формуванням стратегій закупівель, закупівлею робіт, адмініструванням договорів про закупівлю, управлінням ризиками у сфері публічних закупівель, а також курсів для бізнесу та громадян (I квартал 2025 року)
- розробка навчального онлайн-курсу з публічних закупівель для представників бізнесу, громадян та активістів (IV квартал 2025 року)
- розробка навчального онлайн-курсу щодо порядку використання, пошуку та аналізу інформації, наявної в електронній системі закупівель, з використанням безкоштовних модулів аналітики (IV квартал 2025 року)

Правова база

ЗПЗ відображає ключові елементи Директив ЄС з публічних закупівель 2014 року.⁷ ЗПЗ охоплює класичний та комунальний сектори і регулює укладання контрактів на суму, що перевищує або є нижчою за встановлені ЄС порогові значення. ЗПЗ також включає

особу", <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0040930-21#Text>.

⁴ Наказ МОН № 376-21 від 6 серпня 2021 року "Про затвердження Порядку організації тестування уповноважених осіб", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1271-21#Text>.

⁵ Наказ Мінекономіки № 873-21 від 1 листопада 2021 року "Про затвердження переліку тестових питань для підтвердження уповноваженою особою рівня володіння необхідними (базовими) знаннями у сфері публічних закупівель з варіантами відповідей

⁶ Пройти та перевірити результати тестування Уповноважених осіб, <https://exam.prozorro.gov.ua/entry>.

⁷ Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС; Директива 2014/25/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року про закупівлі суб'єктами господарювання, що працюють у секторах водопостачання, енергетики, транспорту та поштових послуг, та скасування Директиви 2004/17/ЄС.

відповідні положення Директив про засоби правового захисту. ⁸Відповідне вторинне законодавство вже прийнято. Однак подальше узгодження все ще необхідне.

З моменту ухвалення у 2015 році до ЗПЗ⁹ неодноразово вносилися зміни та доповнення. До війни найбільш суттєві зміни були внесені у 2019 та 2021 роках. Після введення воєнного стану 24 лютого 2022 року система публічних закупівель зазнає частих законодавчих змін. Поправка до ЗУ "Про публічні закупівлі"¹⁰, яка була прийнята ще до війни і набула чинності в липні 2022 року, запровадила обов'язкову вимогу щодо місцевої складової для окремих машин та обладнання.

У відповідь на агресивну війну Росії проти України у лютому 2022 року ПВЗ було частково призупинено Указом № 169.¹¹ Замовники мали право на власний розсуд обирати між Указом № 169, який дозволяв використовувати прямі договори, та ПВЗ. У червні 2022 року до Указу було внесено зміни¹², які уможливили спрощені закупівлі та електронні каталоги. У жовтні 2022 року його замінив Указ № 1178¹³, який встановлює спрощену та значно швидшу відкриту процедуру як пріоритетний метод. Він запроваджує коротші строки для розгляду скарг. Порівняно з ЗПЗП, Указ розширює перелік конкретних випадків винятків. Крім того, він скасовує обмеження порогової вартості для закупівель з електронних каталогів. Нарешті, Указ запроваджує спрощену процедуру закупівель для договорів, вартість яких є нижчою за мінімальні порогови.

Закон "Про оборонні закупівлі"¹⁴ (ЗОЗ) набув чинності 1 січня 2021 року, але він не застосовувався в повному обсязі до завершення розробки необхідного вторинного законодавства в серпні 2022 року. В умовах воєнного стану оборонні закупівлі регулюються Указом № 1275¹⁵, який призупинив дію ЗОЗ¹⁶ і ще більше віддаляє їх від відповідності законодавству ЄС.

⁸ Директива Ради 89/665/ЄЕС від 21 грудня 1989 року про координацію законів, підзаконних актів та адміністративних положень, що стосуються застосування процедур перегляду при укладанні контрактів на державні поставки та державні роботи; Директива Ради 92/13/ЄЕС від 25 лютого 1992 року про координацію законів, підзаконних актів та адміністративних положень, що стосуються застосування правил Співтовариства щодо процедур закупівель суб'єктів господарювання, які працюють у секторах водопостачання, енергетики, транспорту та телекомунікацій.

⁹ Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України", № 922-VIII від 25 грудня 2015 року, з наступними змінами (чинний з квітня 2016 року),

¹⁰ Закон [№ 1977-IX від 16 грудня 2021 року](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-20#n11) про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-20#n11>.

¹¹ Постанова Кабінету Міністрів України (КМУ) № 169 від 28 лютого 2022 р. "Про деякі питання здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для потреб оборони в умовах воєнного стану", з наступними змінами (діяла з лютого 2022 р. по листопад 2022 р.), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text>.

¹² Постанови КМУ про внесення змін до постанов КМУ від 14 вересня 2020 р. № 822, від 28 лютого 2022 р. № 169 та від 24 червня 2022 р. № 723, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/723-2022-%D0%BF#n2>.

¹³ Постанова КМУ № 1178 від 12 жовтня 2022 р. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для потреб замовників, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі", на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його введення або відміни, з наступними змінами (чинна з жовтня 2022 р.), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>.

¹⁴ DPL, № 808-IX від 17 липня 2020 року, з подальшими змінами (чинний з січня 2021 року), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>.

¹⁵ Постанова КМУ № 1275 від 11 листопада 2022 р. "Деякі питання здійснення оборонних закупівель у період дії правового режиму воєнного стану", з наступними змінами (діє з листопада 2022 р.), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF#Text>.

¹⁶ Хоча DPL включає деякі вимоги Оборонної директиви ЄС, він містить положення, які не відповідають принципу рівного ставлення, наприклад, положення про внутрішні преференції та вимоги щодо локалізації,

¹⁷Закон про концесії, прийнятий у 2019 році, значною мірою відповідає вимогам ЄС щодо прозорості та конкурентності процедури надання концесій. Однак йому не вистачає повної відповідності¹⁸ Директиві ЄС про концесії.¹⁹

На момент прийняття у 2010 році Закон про ДПП²⁰ мав стати загальним рамковим законом з ширшою сферою дії, ніж Закон про концесії. Однак новий Закон про концесії 2019 року змінив низку положень Закону про ДПП. Хоча процедури, викладені в Законі про ДПП, загалом є конкурентними та прозорими, надання преференцій певним приватним партнерам не відповідає принципам ЄС щодо рівного ставлення та недискримінації. Крім того, прямо заявляючи, що Закон про ДПП не застосовується до відбору приватних партнерів, Закон про ДПП суперечить тлумаченню ЄС²¹, згідно з яким контракти ДПП, які відповідають визначенню публічного договору, повинні відповідати правилам публічних закупівель.

Інституційні рамки

Інституційна база публічних закупівель в Україні добре розвинена, що забезпечує міцний фундамент для ефективного впровадження та моніторингу²² наступними основними зацікавленими сторонами:

- державні установи: установи, відповідальні за регулювання, впровадження та моніторинг діяльності у сфері публічних закупівель, Процого, контрольно-ревізійні органи (РПУ та Держаудитслужба) та органи оскарження (АМКУ та суди);
- замовники або покупці (у тому числі державні підприємства та установи, які здійснюють закупівлі за кошти державного бюджету, державні службовці та представники органів місцевого самоврядування, які беруть участь у закупівлях, ЦЗО, окремі уповноважені особи та інші),
- учасники або постачальники (представники бізнесу та інші постачальники, які пропонують свої товари, послуги та роботи),
- громадські організації та активісти, які здійснюють контроль за державними закупівлями.

Мінекономіки

Мінекономіки відповідає за розробку та реалізацію політики публічних закупівель, підготовку законопроектів, управління системою електронних закупівель, збір та поширення інформації, розробку посібників, методичних рекомендацій та інших

працевлаштування вітчизняних працівників та взаємозаліків. DPL містить недосконале визначення замовників, бракує певних процедур, критеріїв та вимог до кваліфікації суб'єктів господарювання, не повною мірою регулює питання субпідряду, а також не містить конкретних положень з питань оборони, які підлягають перевірці.

¹⁷ Закон "Про концесії" № 155-XI від 03 жовтня 2019 року, з наступними змінами (чинний з жовтня 2019 року), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20/ed20220101#Text>.

¹⁸ Невідповідності стосуються персональної та матеріальної сфери дії закону, положень щодо кваліфікації та відбору суб'єктів господарювання, строку дії концесійних договорів та внесення змін до договорів, засобів правового захисту та процедур оскарження. Існування положень, що вимагають від концесіонерів мати українське громадянство та надають перевагу ініціаторам концесій, помітно відрізняється від правил ЄС.

¹⁹ Директива 2014/23/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року про надання концесійних договорів.

²⁰ Закон "Про державно-приватне партнерство" № 2404-VI від 1 липня 2010 року, з подальшими змінами (чинний з жовтня 2010 року), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/ed20230331#Text>.

²¹ SIGMA (2016), *Концесії та ДПП, Бриф 18*, Публікація ОЕСР, Париж, с. 5-6, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-18-200117.pdf>.

²² За даними моніторингу SIGMA 2023.

інструментів, надання рекомендацій та консультацій, а також сприяння міжнародному співробітництву. Мінекономіки готує щорічні звіти про функціонування системи публічних закупівель в Україні.

Департамент публічних закупівель та конкурентної політики (ДПЗ)

У Департаменті публічних закупівель та конкурентної політики Мінекономіки працює 35 співробітників, у тому числі в.о. начальника департаменту, 2 заступники начальника, 8 начальників відділів, заступник начальника відділу та 23 головні спеціалісти. Наявність людських і фінансових ресурсів серйозно постраждала через війну, що триває. Мінекономіки визнано установою, яка швидко реагує та співпрацює²³. Воно зазвичай залучає фахівців-практиків до процесу розробки політики та проектів нормативно-правових актів. Мінекономіки ділиться інформацією через свій офіційний веб-сайт²⁴ та соціальні мережі²⁵, надаючи регулярно оновлювані ресурси, відповіді на запити, відео роки²⁶ та вебінари.²⁷ Однак, замовники піддали критиці²⁸ як надто формалізовану та позбавлену чітких пояснень інформацію, що надається на сайті, і висловили гостру потребу в більш практичних рекомендаціях. Відповідно до пп. 12 та 13 ч. 1 ст. 9 Закону України "Про публічні закупівлі", однією з функцій Уповноваженого органу з питань закупівель є надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру та безоплатних консультацій з питань застосування законодавства у сфері закупівель.²⁹

Концесії та ДПП належать до компетенції *Департаменту з питань інвестицій Мінекономіки*.

Замовники

Кількість замовників (покупців), зареєстрованих у системі ДП "Прозорро", за два останні роки зменшилася майже на 20% порівняно з 2021 роком (28 302 покупці у 2023 році проти 34 516 у 2021 році). За даними звіту KSE³⁰, у 2021 році малими підприємствами (93,5%) було здійснено закупівель на очікувану вартість 14,4% від загальної вартості всіх закупівель. Методи закупівель, які застосовують ці компанії, включають приблизно 20 відкритих торгів на компанію на рік (відкриті торги та/або інші можливі методи допорогових закупівель), проте більше половини компаній цієї групи проводять переважно *до двох тендерів на рік*.

Середні покупці (4%) здійснюють закупівлі на суму 45% від загальної вартості всіх закупівель. Серед методів закупівель, які застосовують ці компанії, - від 20 до 100

²³ <https://www.sigmaweb.org/countries/ukraine-sigma.htm>

²⁴ Веб-сайт "Державні закупівлі",

²⁵ Facebook: <https://www.facebook.com/prozorro.gov.ua>;

<https://www.facebook.com/PublicProcurementofUkraine>.

²⁶ **Відеоуроки: "Професійно про публічні закупівлі"**. <https://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=e06d0d8f-a4ab-43a4-b89b-facd80ee66cd&title=VideoKursprofesiinoProZakupivli>.

²⁷ YouTube: <https://www.youtube.com/@prozorrotv9868/videos>.

²⁸ Інтерв'ю SIGMA, травень 2023 року, та відповіді замовників в опитуванні SIGMA щодо публічних закупівель для замовників 2023 року, запитання А10: "Насамкінець, розмірковуючи над запитаннями цієї анкети, чи є у вас якісь коментарі, пов'язані з практикою публічних закупівель, які ви хотіли б додати, або зауваження до анкети? "

²⁹ Були надані рекомендації щодо більш проактивного підходу з боку Уповноваженого з прав людини в цьому питанні. Наприклад, безкоштовні консультації можуть мати більшу аналітичну цінність і надавати більш конкретні відповіді на основі конкретних випадків, а не лише посилатися на відповідні правові положення. Узагальнення окремих випадків/питань, що вказують на деякі неясності правової бази більш системного характеру, можуть бути відображені в розділі поширених запитань/відповідей з метою надання узагальненої консультації, що базується на конкретних рішеннях, включаючи практичні вказівки та/або інтерпретацію чи висновки.

³⁰ <https://docs.google.com/document/d/15JJXgQ-3IQn221iHiE0CPzX0wdvp-PXQOStmr8YUniQ/edit>

відкритих торгів на рік на компанію (відкриті торги та/або інші можливі методи допорогових закупівель).

Великі підприємства (0,4%) здійснюють закупівлі на 17,6% від загальної вартості всіх закупівель. Серед методів закупівель, які застосовують ці компанії, - понад 100 відкритих торгів на рік на компанію (відкриті торги та/або інші можливі методи допорогових закупівель).

Уповноважені особи

За даними моніторингового звіту SIGMA за 2023 рік³¹, у 2021-2022 роках понад 45 000 працівників закупівель отримали сертифікати "уповноважених осіб". У 2023 році 7 500 новопризначених уповноважених осіб (які пройшли тестування) увійшли до складу ПП (7 500 з 7 800 осіб успішно пройшли тестування).

Однак слід зазначити, що не встановлено жодного терміну дії результатів тестування та немає даних про фактично працевлаштованих уповноважених осіб, які пройшли тестування. Дані, зібрані під час інтерв'ю та фокус-груп, підтверджують високу плінність кадрів у сфері закупівель. У річному звіті Мінекономіки про результати діяльності у сфері публічних закупівель за 2023 рік також окреслено проблему відтоку кваліфікованих кадрів, зокрема фахівців, відповідальних за процес закупівель, що здебільшого спричинено широкомасштабним вторгненням та активними бойовими діями проти України.

Державна аудиторська служба України (ДАС)

Контроль за процедурами публічних закупівель здійснює Держаудитслужба, орган, підпорядкований Міністерству фінансів.³² Держаудитслужба може розпочати контроль на підставі повідомлень про можливі порушення, виявлені за допомогою автоматичних індикаторів ризику (інструмент, впроваджений в електронну систему закупівель), інформації, отриманої від уповноважених установ, повідомлень у ЗМІ, інформації, опублікованої в електронній системі закупівель, та інформації, отриманої від організацій громадянського суспільства. Якщо за результатами оцінки Держаудитслужба дійде висновку, що відбулося порушення ЗПЗ, і якщо замовник не виправить свою поведінку відповідним чином, Держаудитслужба зобов'язана подати позов до суду. Впровадження у 2020 році автоматичних індикаторів ризиків у системі електронних закупівель³³ надало Держаудитслужбу можливість виявляти потенційні порушення під час поточних процедур закупівель. Однак використання цього інструменту Держаудитслужба залишається обмеженим з причин, пов'язаних з недоліками функціональності та нестачею людських ресурсів.³⁴ У 2021 році³⁵ лише 102 контрольні заходи (менше 1% від усіх моніторингових проваджень) було ініційовано на основі автоматичних індикаторів ризиків. Крім того, початок моніторингу на основі цих індикаторів відбувається в середньому через чотири місяці після оголошення тендерів³⁶

³¹ <https://ukrainet.eu/2024/02/07/sigma-report-pa-in-ua/>

³² ЗПЗ, стаття 8.

³³ Наказ Міністерства фінансів № 647 від 28 жовтня 2020 року "Про затвердження Методики визначення автоматичних індикаторів ризику, їх переліку та порядку застосування", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1284-20#Text>.

³⁴ Посилення інституційної та організаційної спроможності відповідних державних органів у сфері контролю та аудиту, с.21; цей звіт підготовлено в рамках проекту, що фінансується ЄС: "Підтримка реформи публічних закупівель в Україні".

³⁵ Річний звіт Мінекономіки за 2021 рік, с.47.

³⁶ Посилення інституційної та організаційної спроможності відповідних державних органів у сфері контролю та аудиту, с.16; цей звіт підготовлено в рамках проекту, що фінансується ЄС: "Підтримка реформи публічних закупівель в Україні".

У 2022 році моніторинг процедур закупівель виявив порушення законодавства, допущені замовниками під час проведення 7,9 тис. закупівель (65,5% проконтрольованих закупівель), загальною вартістю 91,8 млрд грн³⁷. Виявлені порушення (враховуючи, що під час перевірки зазвичай виявлялося кілька порушень) можна структурувати наступним чином:

- Замовники не дотримуються процедури *відбору пропозицій*, зокрема, замовники відхиляють тендерні пропозиції/пропозиції постачальників як такі, що не відповідають кваліфікаційним критеріям, умовам технічної специфікації та іншим вимогам до предмета закупівлі, а також безпідставно відхиляють найбільш економічно вигідні тендерні пропозиції (відбір пропозицій 48%).
- *Оприлюднення тендерних пропозицій*: інформація публікується з порушенням законодавства (публікація тендерних пропозицій 12%).
- Замовники порушують законодавство при укладанні або внесенні змін до *договорів про закупівлю* (5%).
- Замовники порушують законодавство у сфері закупівель, зокрема не застосовують визначений законом *спосіб закупівлі* та/або порушують норми щодо правомірності вибору та застосування процедури закупівлі (закупівлі без використання електронної системи закупівель (звіти) та неналежне застосування спрощеної процедури закупівлі) (вибір способу закупівлі 2%).
- Інші порушення законодавства у сфері закупівель (порушення законодавства в частині *технічної специфікації, тендерної документації та/або внесення змін до тендерної документації* з порушенням законодавства, а саме: *ненадання інформації та документів у випадках, передбачених законодавством, неналежне застосування законодавства щодо виправлення виявлених невідповідностей у інформації та/або документах, поданих учасниками у складі тендерних пропозицій* (24 години).

Система засобів правового захисту

Антимонопольний комітет України

АМКУ відповідає за розгляд скарг у сфері публічних закупівель. Скарги у сфері ДПП та концесій розглядаються адміністративними та господарськими судами України. АМКУ має повноваження розглядати скарги щодо ймовірних порушень у процедурах публічних закупівель. Він не має юрисдикції розглядати спрощені закупівлі або прямі контракти, укладені поза системою Prozorro³⁸. Здебільшого ЗЗК відповідає³⁹ Директивам ЄС про засоби правового захисту.⁴⁰ Процедури оскарження, передбачені Законом "Про публічні закупівлі" та Законом "Про АМКУ", не застосовуються до концесій, а Закон "Про концесії"⁴¹ та Закон "Про державно-приватне партнерство"⁴² не відповідають вимогам

³⁷ Згідно зі звітом Мінекономіки 2023.

³⁸ У 2021 році лише 7,7% усіх контрактів було укладено через процедури публічних закупівель, а у 2022 році ця частка ще зменшилася до 3,9%. Як наслідок, значна частина публічних закупівель в Україні перебуває поза межами контролю АМКУ.

³⁹ Однак п'ятиденний строк для подання скарг до АМКУ є занадто коротким і не відповідає Директиві про засоби правового захисту. Інші невідповідності стосуються періоду очікування та неефективності.

⁴⁰ Директива Ради 89/665/ЄЕС від 21 грудня 1989 року про координацію законів, підзаконних актів та адміністративних положень, що стосуються застосування процедур перегляду при укладанні контрактів на державні поставки та громадські роботи; Директива Ради 92/13/ЄЕС від 25 лютого 1992 року про координацію законів, підзаконних актів та адміністративних положень, що стосуються застосування правил Співтовариства щодо процедур закупівель суб'єктів господарювання, які працюють у секторах водопостачання, енергетики, транспорту та телекомунікації.

⁴¹ Закон "Про концесії" № 155-ХІ від 3 жовтня 2019 року, з наступними змінами (чинний з жовтня 2019 року), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20/ed20220101#Text>.

Директив про засоби правового захисту.

Кількість скарг стабільно зростає з 2015 року, за винятком 2022 року⁴³, коли відбувся значний спад (лише 3 865 скарг), що пов'язано з режимом воєнного стану. У 2021 році⁴⁴ було отримано найбільшу кількість скарг - 14 828 порівняно з 12 675 у 2020 році.⁴⁵ У 2023 році АМКУ отримав 7 757 скарг, Комісія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель підготувала 15 255 рішень, з яких 7 460 скарг прийнято до розгляду, 1 815 рішень про відмову в задоволенні скарг, 5 скарг вирішено повністю, 5 365 скарг задоволено. Найпоширенішими порушеннями, які допускають покупці, є наступні:

- надання замовником переможцю торгів можливості усунути невідповідності, що стосуються технічної специфікації та/або змісту тендерної пропозиції;
- неправомірне відхилення тендерних пропозицій постачальників без надання таким постачальникам можливості усунути виявлені невідповідності в документах, зазначених у пункті 43 Специфікації;
- тендерна документація містить технічні вимоги до товару, яким відповідає товар лише одного виробника;
- тендерна документація містить додаткові (надмірні) вимоги, які не відповідають предмету закупівлі;
- неправомірне відхилення пропозицій постачальників через ненадання ними зразків продукції, які, відповідно до вимог Закону, не є частиною пропозиції і не можуть бути підставою для відхилення;
- відхилення тендерних пропозицій постачальників на підставі допущення формальних помилок;
- розглядати порушення, невідповідності тощо як формальні (несуттєві) помилки, які не підпадають під таке визначення;
- неправомірне відхилення переможців закупівель через неподання/невідповідність документів, які не передбачені Законом/особливостями їх подання, після проведення закупівлі;
- неправомірне відхилення постачальників на підставі надання (на думку покупця) неналежного обґрунтування аномально низької ціни;
- неправомірне скасування замовниками процедури закупівлі, наслідком якого є ухилення від завершення процедури закупівлі шляхом укладення договору;
- невиконання рішень органів оскарження;
- під час закупівлі твердого палива, бензину моторного, дизельного палива, природного газу, скрапленого газу для потреб автомобільного транспорту, скрапленого газу для комунально-побутових потреб та промислових цілей, електричної енергії в тендерній документації замовників встановлюється вимога до постачальників підтверджувати наявність у них інформації, передбаченої пунктами 1 і 2 частини другої статті 16 Закону (матеріально-технічна база, наявність працівників);
- під час здійснення закупівель твердого палива, бензину моторного, дизельного палива, природного газу, скрапленого газу для потреб автомобільного транспорту, скрапленого газу для комунально-побутових потреб та промислових цілей, електричної енергії тендерна документація замовників встановлює вимоги до

⁴² Закон "Про державно-приватне партнерство" № 2404-VI від 1 липня 2010 року, з наступними змінами (чинний з жовтня 2010 року), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/ed20230331#Text>.

⁴³ Річний звіт МОН за 2022 рік, с.39.

⁴⁴ Річний звіт МОН за 2021 рік, с.45.

⁴⁵ Річний звіт АМКУ за 2020 рік, с.125.

предмета закупівлі, які не передбачені відповідним національним стандартом (за наявності національного стандарту на відповідний предмет закупівлі).

Найпоширеніші порушення, яких припускаються постачальники при підготовці тендерних пропозицій:

- не оспорювати умови документації щодо неможливості виконання певних умов;
- ненадання в складі тендерних пропозицій підтвердження відповідності технічним, якісним та кількісним характеристикам предмета закупівлі, встановленим замовником у тендерній документації;
- тендерна пропозиція не містить повної (вичерпної) інформації та документів, передбачених вимогами до тендерної документації;
- неподання у складі тендерної пропозиції додатків до договорів (аналогічних договорів, на підтвердження матеріально-технічної бази тощо), якщо такі додатки визначені договорами як невід'ємні частини;
- ненадання переможцем документів, передбачених для переможця відповідно до п. 47 Специфікації, у порядку, встановленому документацією;
- надання недостовірної інформації у складі тендерної пропозиції.

АМКУ дотримується встановлених законом строків для прийняття рішень за скаргами. У проаналізованій вибірці рішень АМКУ вони посилаються на чинне законодавство та принципи і загалом демонструють чітке обґрунтування. У деяких випадках рішення зосереджуються на формальних помилках, як і твердження в скаргах. Однак, коли формальні помилки не впливають на результат процедури, про це чітко зазначається в рішенні.

АМКУ стверджує⁴⁶, що більшість скарг стосуються типових справ, що свідчить про те, що АМКУ не має потреби застосовувати інструменти для забезпечення послідовності рішень, оскільки він покладається на інституційну пам'ять та накопичені знання. Однак замовники та інші зацікавлені сторони неодноразово піднімали питання⁴⁷ про те, що існує певний зсув у передбачуваності рішень АМКУ, оскільки деякі рішення є складними для розуміння, не мають детальних пояснень та містять суперечливі тлумачення. Крім того, під час інтерв'ю було виявлено суперечливі думки між АМКУ, Держаудитслужбою та Мінекономіки, що є важливою проблемою⁴⁸

Система оскарження повністю оцифрована, починаючи від подання скарг, спілкування та обміну інформацією між сторонами (включаючи телекомунікаційні засоби для проведення слухань) і закінчуючи публікацією рішень АМКУ. Однак представлення рішень АМКУ на платформі електронних закупівель не є зручним для користувачів і не забезпечує легкого пошуку. Наразі в системі електронних закупівель немає окремого розділу для рішень АМКУ, а кожне рішення публікується лише в межах конкретної закупівлі, в якій було подано скаргу.⁴⁹ Це обмеження ускладнює доступ до рішень АМКУ, що ускладнює отримання зацікавленими сторонами інформації на сайті про попередню судову практику, пов'язану з конкретними ситуаціями або правовими

⁴⁶ Інтерв'ю SIGMA, травень 2023 року.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Наприклад, поява різних інтерпретацій щодо використання механізму 24-годинної корекції, як свідчать приклади https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/iaku-pozytsiui-obyraie-dasu-shchodo-24-hodyn-minekonomiky-chy-amku/ та <https://konsaltua.com/news/24-godyny-na-vypravlennya-pomylok-chy-mozhna-dozavantazhuvaty-vidsutni-v-skladi-tendernoyi-propozyciyi-dokumenty-poglyady-amku-dasu-sudiv/>, стала помітною точкою розбіжностей.

⁴⁹ <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-09-04-010839-b>.

питаннями. Як наслідок, опублікована інформація має обмежену цінність та актуальність. Однак існує комерційний платний електронний сервіс⁵⁰, який дозволяє користувачам зручно шукати рішення АМКУ за різними критеріями. Комплексна пошукова система для забезпечення широкого доступу до судової практики АМКУ на безоплатній основі значно покращила б правову спадкоємність, визначеність та прозорість.

Рішення АМКУ можуть бути оскаржені до Окружного адміністративного суду міста Києва. Кількість рішень, оскаржених у суді, була відносно низькою: лише 466 рішень у 2021 році (3% від усіх справ) та 79 оскаржень у 2022 році (2% від усіх справ). Основна проблема полягає в тривалості судових процедур, які тривають від 6 до 24 місяців.⁵¹ Ухвалення Судом остаточного рішення в такі тривалі строки ставить під сумнів практичну значущість рішення для відповідної процедури закупівлі та явно відштовхує сторони від звернення за судовим захистом.

Центральні закупівельні організації (ЦЗО)

З моменту свого першого створення у 2017 році⁵² ЦЗО намагалися покращити результати своєї діяльності, проте в останні роки обсяг розпочатих ними процедур закупівель становив менше 1% від усіх процедур публічних закупівель.⁵³

ЦЗО відповідають за організацію процедур закупівель від імені своїх замовників (включно з рамковими угодами) з метою досягнення економії коштів за рахунок агрегованих обсягів та стандартизації повторюваних закупівель, що сприяє вдосконаленню практики публічних закупівель. ЦЗО також мають повноваження створювати та вести електронні каталоги⁵⁴, які є стандартизованими базами даних кваліфікованих постачальників та їхньої продукції і доступні через інтернет-магазин ProZorro Market.⁵⁵ Електронні каталоги пропонують простий та ефективний процес закупівель, де замовник може вибрати товари зі списку та розмістити замовлення або запросити цінову пропозицію. Спочатку електронні каталоги були обмежені для закупівель вартістю до 50 000 грн⁵⁶, але цей поріг було знято⁵⁷, що зробило електронні каталоги рівноцінним варіантом відкритих торгів, але звільнило їх від процедур моніторингу та оскарження. Наразі всі три ЦЗО центрального рівня керують електронними каталогами для споживчих товарів, медичних товарів та ІТ-продукції. У 2022 році спостерігалось рекордне⁵⁸ зростання використання е-каталогів: понад 3 600 замовників здійснили понад 14 000 закупівель, що на 44,4% більше, ніж у 2021 році. Загальна вартість цих покупок склала майже 1,8 млрд грн, що значно більше, ніж 381 млн грн у 2021 році.⁵⁹

⁵⁰ Додаток Clarity: <https://amcu.clarityapp.pro/>.

⁵¹ Дані отримані від АМКУ.

⁵² Спочатку було створено ЦЗО для товарів широкого вжитку, у 2018 році - ЦЗО для закупівель лікарських засобів та медичних виробів, а у 2021 році - ЦЗО для ІТ-закупівель. Крім того, у 2020-2023 роках було створено сім регіональних ЦЗО.

⁵³ Відповідно до річних звітів Мінекономіки, цифри такі: 0,02% від усіх процедур публічних закупівель у 2021 році, що становить менше 0,6% від загальної вартості закупівель у 2021 році, та 0,02% від усіх процедур публічних закупівель, що становить менше 0,5% від загальної вартості закупівель у 2022 році.

⁵⁴ Відповідно до Указу № 822 від 14 вересня 2020 року,

⁵⁵ Електронний каталог - електронний каталог ProZorro Market та ProZorro+, <https://smarttender.biz/en/prozorro-market/>.

⁵⁶ ЗПП, стаття 3, пункт 3.

⁵⁷ Постанова № 1178, пункт 10.

⁵⁸ Річний звіт МОН за 2022 рік, с. 30.

⁵⁹ Річний звіт МОН за 2021 рік, с. 32.

Останні події у сфері публічних закупівель в Україні

Незважаючи на складні обставини повномасштабної війни, що триває, було докладено зусиль для збереження безперервності діяльності у сфері публічних закупівель, у тому числі з використанням системи Prozorro. За наявними даними за 2022 рік⁶⁰, загальна вартість укладених договорів склала 615 млрд грн, що свідчить про значне зменшення. У 2023 році було проведено 261 890 конкурентних закупівель та укладено договорів на суму 488,9 млрд грн, тоді як кількість неконкурентних закупівель склала 3 175 365 із загальною вартістю договорів 305,2 млрд грн. Загальна сума укладених договорів склала близько 794 млрд грн.⁶¹ У 2023 році близько 33% від загальної вартості закупівель було укладено на відкритих торгах та 10,31% - на спрощених закупівлях. Більшу частину вартості закупівель було укладено за іншими методами, такими як пряме укладання договорів поза системою Prozorro (35,57%) та переговорні процедури (20,26%). Загальна кількість оголошених закупівель у 2023 році - понад 3,55 млн, а загальна очікувана вартість таких закупівель - понад 1,23 трлн грн. (на 20,34% більше порівняно з 2022 роком). Проте ця сума все одно менша, ніж у 2021 році. У 2023 році частка договорів, укладених за результатами конкурентних методів закупівель, зросла до 61,56% порівняно з 40,9% у 2022 році.

Інтерес бізнесу до ринку закупівель також зріс. Закупівлі, оголошені в період з 01.01.2023 по 31.12.2023, показали зростання кількості постачальників на 13% порівняно з 2022 роком, до 208 480 суб'єктів господарювання, але цей показник все одно був нижчим, ніж у довоєнному 2021 році. Кількість постачальників, які брали участь у конкурентних закупівлях, становила 37 528 суб'єктів господарювання, з них 10 553 - нові постачальники (які не брали участі в закупівлях протягом попередніх двох років).

Професійний стандарт

У 2023 році Мінекономіки оновило Професійний стандарт⁶² "Фахівець з публічних закупівель"⁶³, який було внесено Національним агентством з кваліфікацій до Реєстру кваліфікацій, а сам Стандарт набув чинності 25 вересня 2023 року. Оновлений Стандарт передбачив 4 рівні спеціалістів з публічних закупівель, а саме

1. Спеціаліст (базовий рівень) - 6-й рівень Національної рамки кваліфікацій
2. Спеціаліст середньої ланки - рівень 6 Національної рамки кваліфікацій
3. Спеціаліст високого рівня - 7-й рівень Національної рамки кваліфікацій
4. Спеціаліст (рівень експерта) - 7-й рівень Національної рамки кваліфікацій

Типові посади/назви робіт, які використовують ЦЗО по всій Україні, включають: спеціаліст з публічних закупівель, провідний спеціаліст з публічних закупівель, головний спеціаліст з публічних закупівель, менеджер з публічних закупівель.

Після оновлення Професійного стандарту Мінекономіки запланувало оновлення набору тестів для уповноважених осіб відповідно до змін, внесених до Професійного стандарту, що заплановано як захід у Стратегії та Плані дій з реформування ПЗ. Додаткові зміни в тестових питаннях можуть знадобитися після прийняття законодавчих змін до ЗПЗ.

Професійний розвиток фахівців у сфері публічних закупівель

⁶⁰ Звіт МО 2022.

⁶¹ Показники офіційного звіту Мінекономіки про розвиток публічних закупівель.

⁶² Затверджено Наказом Мінекономіки від 14 вересня 2023 року № 13580

⁶³ Назва(и) професії(й) та код(и) підкласу(ів) (групи) професії згідно з Національним класифікатором України ДК 003:2010 "Класифікатор професій": Фахівець з публічних закупівель, 2419.2.

Професійний розвиток фахівців у сфері публічних закупівель забезпечується вищими навчальними закладами та через курси післядипломної освіти, включаючи семінари та онлайн-курси, що проводяться проектами технічної допомоги, а також навчальні заходи, що проводяться Уповноваженим органом у сфері публічних закупівель - Національним агентством з питань публічної служби. Професійне навчання слід проходити не рідше одного разу на три роки. Професійний розвиток може здійснюватися шляхом індивідуального та неформального навчання (тренінги, семінари, воркшопи, вебінари тощо).

Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби та здійснює функціональне управління державною службою в органах державної влади. На регіональному рівні НАДС представлене обласними управліннями.

Навчання спеціалістів з питань публічних закупівель не є обов'язковим, і централізованої навчальної програми не існує. Можливості для навчання надаються різними приватними та державними організаціями⁶⁴

У рамках зусиль, спрямованих на полегшення переходу до уповноважених осіб, Мінекономіки⁶⁵ у 2021 році розробило серію з 12 відео уроків під назвою "Професійно про закупівлі". Ці навчальні посібники містять базову інформацію, відповіді на поширені запитання та обговорюють конкретні теми, такі як нецінові критерії укладання договорів та рамкові угоди.

Протягом 2022 та 2023 років Мінекономіки організувало вебінари, присвячені законодавчим змінам, пов'язаним з режимом воєнного стану. Вебінари транслюються в прямому ефірі на сторінках Мінекономіки у соціальних мережах, а записи сесій доступні для перегляду на YouTube-каналі Prozorro.⁶⁶

У 2023 році Мінекономіки у співпраці з проектом технічної допомоги ЄС розробило конкретні заходи, спрямовані на подальшу професіоналізацію сфери публічних закупівель в Україні, зокрема поглиблення співпраці з Національним агентством з питань державної служби щодо просування публічних закупівель як постійної частини навчальних програм для державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також розроблення Стандартної навчальної програми з публічних закупівель, яка стане частиною навчальних програм НАДС. Заходи з професіоналізації були інтегровані до Стратегії реформування публічних закупівель на 2023-2025 роки.

У 2023 році Мінекономіки за підтримки проекту технічної допомоги ЄС розпочало широку інформаційно-просвітницьку кампанію, спрямовану на просування заходів з професіоналізації серед Уповноважених органів з питань публічних закупівель та місцевих органів влади, а також на обговорення заходів з професіоналізації, які мають бути включені до стратегії реформування публічних закупівель.

У травні 2023 року Мінекономіки запустило⁶⁷ два безкоштовні онлайн-курси (базовий та поглиблений), розроблені за сприяння проекту ЄС.⁶⁸

⁶⁴ Наприклад, Київська школа економіки, Радник з питань закупівель, ДП "Прозорро", Національне агентство з питань державної служби, оператори електронних майданчиків

⁶⁵ За підтримки проекту TAPAS та Команди підтримки реформ.

⁶⁶ ProZorro TV (YouTube), <https://www.youtube.com/@prozorroTV9868/videos>.

⁶⁷ Онлайн-курси з публічних закупівель, <https://infobox.prozorro.org/articles/onlayn-kursi-z-publichnih-zakupivel-na-platformi-prometheus>.

Базовий курс "Публічні закупівлі: Від теорії до практики" включає теми з правової бази, планування, оцінки потреб, аналізу ринку, технічних інструментів і методів, технічних специфікацій, тендерної документації, оцінки тендерів та управління закупівельними контрактами, а поглиблений курс "Публічні закупівлі: Управління та оцінка ефективності" спрямований на вдосконалення управлінських функцій фахівців у сфері публічних закупівель, включаючи управління проектами, орієнтацію на результат, управління ризиками та внутрішній контроль.

Курс підвищення кваліфікації для державних службовців поділяється на:

- Загальні модулі, що охоплюють загальні питання державного управління, пов'язані з інституційною структурою (державне управління та місцеве самоврядування), останніми змінами в законодавстві про державну службу, публічну службу в органах місцевого самоврядування, апроксимацію законодавства ЄС загальні питання, запобігання корупції, боротьбу з дискримінацією, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, вдосконалення знань та навичок володіння іноземними мовами, а також інші питання, визначені відповідними національними, регіональними, місцевими програмами та стратегіями навчання;
- Спеціалізовані модулі охоплюють питання, пов'язані з функціонуванням та основними напрямками діяльності окремих державних установ та/або органів місцевого самоврядування. Курси підвищення кваліфікації можуть передбачати очну (денну або вечірню/вечірню), дистанційну та змішану (очну та дистанційну форми навчання з використанням спеціальних онлайн-платформ, веб-сайтів тощо) форми навчання.

За результатами підвищення кваліфікації за професійними (сертифікаційними) програмами, за умови їх успішного виконання, видається свідоцтво про підвищення кваліфікації, або відповідний документ про підвищення кваліфікації за короткостроковими програмами.

Курси є безкоштовними і користуються великою популярністю серед замовників. Загальна кількість користувачів базового курсу - 10606, а поглибленого - 7997. Кількість сертифікатів, отриманих на базовому курсі, становить 3914 (36,9%), а на поглибленому - 3231 (40,4%).

Відгуки державних службовців є дуже позитивними (майже 95% респондентів надали позитивні відгуки). Рекомендації щодо покращення включають надання більшої кількості практичних прикладів проведення публічних закупівель, орієнтацію контенту на конкретні питання та методи проведення закупівель, поглиблення та подальшу конкретизацію контенту, орієнтованого на управлінський персонал у сфері публічних закупівель. За результатами опитування SIGMA 2023, 56,2%⁶⁹ замовників та бізнесу вважають навчальні програми корисними або дуже корисними. Існує високий попит на безкоштовні програми підвищення кваліфікації, які мають бути організовані саме Мінекономіки та Prozorro, з огляду на думку⁷⁰, що існуючі тренінги, які пропонуються

⁶⁸ Проект, що фінансується ЄС: "Підтримка реформи публічних закупівель в Україні", EuropeAid/140597/DH/SER/UA.

⁶⁹ Опитування замовників SIGMA щодо закупівель та опитування бізнесу SIGMA 2023, проведене в березні-квітні 2023 року: 340 замовників та 301 бізнес відповіли на запитання опитування; 55,3% замовників та 57% бізнесу оцінили тренінг як "корисний" або "дуже корисний".

⁷⁰ Інтерв'ю SIGMA, травень 2023 року, та відповіді замовників в опитуванні SIGMA щодо публічних закупівель для замовників 2023 року, запитання A10: "Насамкінець, розмірковуючи над запитаннями цієї

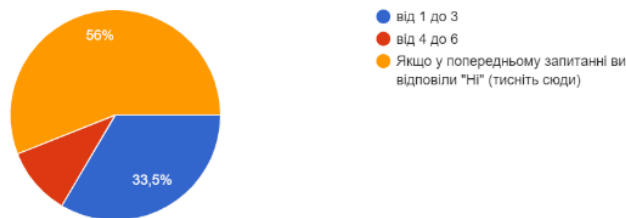
на комерційній чи безоплатній основі, мають переважно загальний зміст і значну увагу приділяють правовим аспектам.

1. Підсумок результатів онлайн-опитування, інтерв'ю, фокус-груп, кабінетних досліджень та аналізу, проведених експертами проекту

Порядок представлення результатів АПН відповідає послідовності запитань та відповідей, отриманих представниками всіх цільових груп: державними службовцями та працівниками замовників, представниками бізнесу та неурядових організацій - учасниками процедур публічних закупівель, шляхом використання трьох різних інструментів - структурованої анкети для онлайн-опитування, напівструктурованих анкет для інтерв'ю та сценаріїв для фокус-групових дискусій.

Організаційна структура відділів закупівель та їх склад

- Більшість респондентів з державного сектору зазначили, що в їхніх організаціях немає спеціального підрозділу із закупівель - 906 осіб (64,3%), тоді як близько 10% респондентів відповіли, що в їхніх організаціях є 4 і більше осіб, відповідальних за закупівлі, а 33,5% респондентів - від 1 до 3 осіб.



- Респонденти з державного сектору зазначили, що майже в 78% організацій посадові обов'язки осіб, які виконують функції закупівель, включають закупівельну діяльність та інші операції, пов'язані з державними закупівлями.
- На думку учасників інтерв'ю та фокус-груп, не існує проблем, пов'язаних з визначенням та розподілом компетенцій/мандатів, завдань, посадових інструкцій за посадами. Це особливо актуально для великих замовників, де найбільш чітко визначені категорії завдань та обов'язків:
 - ✓ стратегію,
 - ✓ планування та звітність,
 - ✓ покупки;
 - ✓ управління контрактами та
 - ✓ управління постачальниками.
- У випадку **закупівельних** організацій з меншою кількістю працівників (від 2 до 5 осіб) посади були переважно взаємозамінними, але *завдання/роботу все одно можна розділити за типами процедур (методами) та/або категоріями закупівель.*

Організація закупівельного процесу; закупівельна політика

анкети, чи є у вас якісь коментарі, пов'язані з практикою публічних закупівель, які ви хотіли б додати, або зауваження до анкети?"

- Відсутність відповідальності конкретних відділів за опис потреб організації, пов'язаних із закупівлями, підготовку технічних специфікацій або визначення кваліфікаційних вимог було вказано як один із суттєвих недоліків функціональної структури деяких організацій.
- Звітність про закупівлі, схоже, регулюється на внутрішньому рівні - понад 70% респондентів звітують перед керівниками організацій, 7,9% - перед заступниками керівників організацій, а 7,2% - перед головними бухгалтерами.



- У той же час, лише декілька організацій прийняли та застосовують спеціальну політику закупівель.
- Однак, існує *високий інтерес (особливо серед великих організацій)* до навчання у цій сфері, зокрема, як розробити та впровадити політику закупівель, як стандартизувати процедуру закупівлі товарів та послуг в організації, уніфікувати практику, як надати конкретні інструкції, що допоможуть співробітникам успішно орієнтуватися в типових сценаріях закупівель тощо.

Внутрішні правила та процедури

- За даними інтерв'ю та фокус-груп, за деякими винятками⁷¹, переважна більшість закупівельних агенцій не мають внутрішніх правил чи процедур або будь-якого іншого визначення/опису закупівельних процесів, ролей, документів, шаблонів, стандартів тощо. Більше того, вони не вважають це необхідним. Особливо це стосується малих замовників⁷² та певною мірою середніх замовників.
- Згідно з опитуванням, 36,2% респондентів зазначили, що їхні організації мають організаційні та процедурні правила, які не є специфічними для закупівель, але відображають загальні цінності організацій.
- 34,8% респондентів зазначили, що не мають ані посібників із забезпечення якості, ані правил, процедур, стандартних протоколів, етичних кодексів тощо.
- Деякі середні замовники⁷³ зазначили, що мають *механізми міжвідомчої координації* процесу публічних закупівель між фінансовим відділом/підрозділом, бухгалтерією/підрозділом, керівником та уповноваженою особою, яка здійснює закупівлі
- Лише декілька представників великих організацій повідомили, що вони прийняли внутрішні правила закупівель для безпосереднього керівництва співробітниками, але вони не є специфічними для закупівель; однак вони зазначають, що деякі правила можуть бути запроваджені для певних закупівель.

⁷¹ Підрозділ публічних закупівель прокуратури, Національний банк, ТОВ "Нафтогаз Тепло", інші великі енергетичні компанії.

⁷² Згідно зі звітом КСЕ, у 2021 році дрібні покупці (93,5%) здійснюють закупівлі на оціночну вартість 14,4% від загальної вартості всіх закупівель

⁷³ Згідно зі звітом КСЕ, середні покупці (4%) здійснюють покупки на 45% від загальної вартості всіх покупок

Етична поведінка та бізнес-стандарти

- Лише 6% респондентів зазначили, що їхні організації прийняли Кодекс ділової поведінки/Етичний кодекс, однак ці кодекси не відображають питань, пов'язаних із закупівлями.



- Однак існує зацікавленість (особливо серед великих організацій) у вивченні питань оптимізації робочих процесів, встановленні внутрішніх правил і процедур, стандартизації та автоматизації.

Платформа електронних закупівель, програмне забезпечення для закупівель та інші допоміжні IT-системи та інструменти (включаючи модуль аналітики BI-Prozorro)

- За результатами інтерв'ю та фокус-груп, майже всі фахівці із закупівель у державному секторі мають належне цифрове забезпечення (часто використовують SAP для автоматизації роботи, погодження закупівель, зв'язку з бухгалтерією, складом); завдяки використанню IT-інструментів закупівлі проводяться швидко, всі погодження максимально автоматизовані. Більшість закупівельників використовують різні IT-інструменти та цифрові системи у своїй щоденній роботі (замінюючи паперову роботу), а ті, що не мають IT-інструментів (найчастіше це питання фінансування, а не брак можливостей), вважають важливим придбати програмне забезпечення, пов'язане з ПЗ.
- Водночас 87% державних службовців стверджують, що хотіли б дізнатися більше про електронні закупівлі та інші допоміжні IT-системи та інструменти, зокрема аналітичний модуль BI-ProZorro, та/або не мають достатніх знань про них.

Управління людськими ресурсами: практика, потреби та можливості

- Протягом останніх двох років спостерігається висока плинність кадрів у сфері публічних закупівель. Брак кваліфікованих кадрів особливо відчутний у регіонах. Незважаючи на тісну співпрацю з вищими навчальними закладами, знайти потрібних людей неможливо. Крім того, новачки швидко звільняються, зважаючи на несприятливе співвідношення між високою відповідальністю, великими санкціями та низькою заробітною платою. Тому політика управління персоналом набуває вирішального значення.
- Для ефективного управління людськими ресурсами замовники використовували всі можливі способи мотивації працівників. Однак вирішальним аргументом (принаймні в нинішніх умовах) є гідна/справедлива заробітна плата. В обласних органах виконавчої влади після реформи розмір заробітної плати впав на 40-50% і становить близько 12 000 грн., а штраф за технічні помилки - 25 000 грн. Відповідальність залишається високою, штрафи та санкції - великими і не пропорційними заробітній платі.
- Деякі організації намагаються виплачувати премії за ефективні закупівлі або за великі обсяги закупівель, менеджери шукають будь-які можливі способи забезпечити ці кошти. Ще одним інструментом мотивації є оплачуване навчання від компанії.

- У нинішній ситуації державні службовці не поспішають звільнитися з державних компаній, вони знають свою роботу, здебільшого задоволені умовами і не шукають змін, навіть якщо їм запропонують вищу зарплату.
- Кілька представників великих державних підприємств зазначили, що заробітна плата повинна бути і здебільшого є прямо пов'язаною з рівнем складності завдань та відповідальності за процес і результати роботи. Однак навіть у цьому випадку важко утримати добре працюючих працівників лише за допомогою справедливої зарплати, чіткого професійного шляху, хорошої команди, добре налагоджених процедур і практик управління, серед інших стимулів можуть бути регулярні тренінги. Найбільш вирішальними факторами для змін є: професійний шлях (перспектива зростання), рівень розуміння професійних завдань, час на їх виконання, управління робочим часом та рівень заробітної плати.
- У тих закупівельних організаціях, де є визнання результатів і зусиль, респонденти висловлювали бажання працювати ефективно, а також зазначали, що їм подобається їхня професія. Серед їхніх пріоритетів - підвищення престижу професії, підвищення статусу фахівців із закупівель серед керівництва та співробітників.
- Серед можливих методів регулювання здійснення закупівель замовники висловили високу перевагу стимулам та готовність переглянути існуючу систему санкцій за порушення, в той час як деякі учасники з боку постачальників зазначили, що санкції все ще дуже потрібні для забезпечення належного правозастосування. Респонденти з державного сектору вважають, що необхідно внести зміни до Адміністративного кодексу в частині посилення відповідальності за серйозні порушення (шахрайство, дискримінація постачальників) та зменшення відповідальності за незначні порушення.

Вимірювання ефективності закупівель

- На думку фахівців у сфері публічних закупівель, *публічні закупівлі в Україні перетворюються з функції, орієнтованої на процес, на функцію, орієнтовану на результат*. Здається, що вирішальним фактором для цієї трансформації є **спроможність**:
 - ✓ для збору та аналізу даних,
 - ✓ знання та розуміння структури ринку,
 - ✓ вміння обирати механізми присудження контрактів, а також збалансовувати ризики та стимули при складанні контрактів.
- Менше 40% респондентів оцінюють ефективність процесу закупівель, проте більше 60% хотіли б поглибити свої знання в цій сфері.
- За словами респондентів, значна кількість замовників державного сектору оцінюють ефективність проведених закупівель за допомогою показника: різниця між ціною пропозиції та ціною переможця торгів. Однак респонденти зазначили, що не завжди є можливість застосовувати цей показник, оскільки на закупівлю впливають зовнішні фактори та коливання цін на ринку, які дуже важко/неможливо адекватно оцінити. Цей індикатор застосовувався ДП "Прозорро" при аналізі угод на ринку закупівель та складанні рейтингу замовників.
- Іншими показниками ефективності можуть бути середня конкурентна ціна в конкурентних закупівлях, кількість постачальників (мінімум 3 учасники),

економія очікуваної вартості, відмінені закупівлі, АМКУ (оскарження) та Держаудитслужба (санкції), зауваження від Рахункової палати, дотримання строків проведення закупівель, оцінка результатів в управлінській звітності.

- Для *оборонних закупівель* піраміда ефективності виглядає наступним чином: задоволена потреба, швидкість, ціна або економічна вигода, інноваційність (якісна складова).

Ефективність механізмів контролю та санкцій

- Більшість учасників інтерв'ю та фокус-груп не мали чіткої особистої думки щодо необхідності вдосконалення системи підзвітності та відповідальності керівників у практиці публічних закупівель.
- Представники замовників зазначили, що законодавчі норми по-різному трактуються контролюючими органами, санкції навіть за технічні помилки є занадто високими у порівнянні з їхніми зарплатами, що демотивує їх до подальшої роботи у сфері публічних закупівель.
- Постачальники підкреслили, що майже всі вони піддаються регулярним перевіркам і контролю, тривають кримінальні розслідування, що знижує їхню готовність брати участь у тендерах.
- Менше 33% респондентів з державного сектору розуміють функції внутрішнього контролю та аудиту і важливість контрольних функцій для забезпечення відповідності, ефективності та якості;
- Однак усі учасники інтерв'ю та фокус-груп зазначили, що механізми контролю та санкцій є непропорційними до ступеня помилок/порушень/збитків, щоб забезпечити адекватне стримування, не створюючи надмірного страху перед наслідками та несприйняття ризиків серед працівників закупівель та/або спільноти постачальників;
- Водночас понад 77% респондентів хотіли б поглибити свої знання у сфері внутрішнього контролю, аудиту та санкцій, а 85% респондентів зацікавлені в участі у спеціалізованих тренінгах/тематичних вебінарах, розроблених та проведених представниками Мінекономіки, АМКУ та Державної аудиторської служби України, включаючи аналіз та презентацію специфіки взаємозв'язку між закупівлями та функціями контролюючих органів - Державної аудиторської служби, Антимонопольного комітету: аналіз практик Держаудитслужби та АМКУ.
- Під час інтерв'ю були згадані й інші специфічні проблеми: через необхідність оприлюднення тендерної документації, технічних, якісних, кількісних вимог та обґрунтування на *веб-порталі "КиївАудит"* (Департамент аудиту Київської міської державної адміністрації) протягом 10 робочих днів може бути втрачена актуальність ціни та актуальність потреби; запровадження 24-годинного механізму виправлення помилок, що дозволяє учасникам виправити певні неточності у своїй тендерній пропозиції; різне офіційне тлумачення щодо використання цього механізму виправлення помилок також зазначено у звіті про моніторинг SIGMA 2023.⁷⁴

⁷⁴ Під час інтерв'ю SIGMA, проведених у травні 2023 року, було визначено, що суперечливі думки між АКУ, ДАС та Міноборони, про що свідчать приклади https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/iaku-pozytsiui-obyraie-dasu-shchodo-24-hodyn-minekonomiky-chy-amku/ та <https://konsaltua.com/news/24-godyny-na-vypravlennya-pomylok-chy-mozhna-dozavantazhuvaty-vidsutni-v-skladi-tendernoyi-propozyctiyi-dokumenty->

1.1. Труднощі та перешкоди, що заважають досягненню результатів у виконанні функцій, пов'язаних із закупівлями

Правова база

- Нестабільне законодавство, часто суперечливі норми, які по-різному трактуються різними установами, є однією з головних проблем, на думку покупців .
- Під час інтерв'ю було виявлено одну конкретну потребу: необхідність забезпечення методологічної ясності щодо санкцій Ради національної безпеки (РНБО) проти компаній та фізичних осіб: інформація та роз'яснення щодо санкцій, накладених РНБО проти компаній та фізичних осіб, мають бути широко розповсюджені, процедури та обґрунтування санкцій мають бути належним чином описані та пояснені. Вимоги щодо санкцій та їх застосування можуть бути детально роз'яснені співробітниками НБУ або Департаменту санкційної політики.

Консультації із зацікавленими сторонами

- Під час *регіональних групових обговорень* було визначено та обговорено дві конкретні потреби: недоліки в консультуванні замовників та бізнесу, як ключових стейкхолдерів та основних користувачів законодавства, та відсутність завчасного інформування про заплановані зміни в законодавстві (двостороння комунікація). Було зазначено, що український бізнес часто незадоволений якістю консультацій з державними органами, своєчасністю та методами комунікації з урядом, але за останні 2 роки законодавчі зміни відбувалися однозначно занадто часто і, на їхню думку, не завжди добре проаналізовані та не обговорені зі стейкхолдерами перед прийняттям. По суті, регіональні заходи - це справжня публічна презентація та консультації щодо проектів законодавчих змін перед поданням їх до Верховної Ради, яку варто було б наслідувати і в майбутньому як хорошу практику.

Обмеженість ресурсів через війну, особливо в регіонах

- Наразі через скорочення коштів в *обласних бюджетах* закуповуються лише найнеобхідніші товари, час також є дефіцитним ресурсом, тому *планувати дуже складно*. Коли потреби є нагальними, особливо в оборонних закупівлях, замовники не мають ані часу, ані ресурсів, щоб чітко та/або детально прописувати тендерну документацію, тому тендерна пропозиція часто може мати загальний характер.

Зменшення кількості учасників процедури публічних закупівель (відсутність постачальників)

- У *регіонах* є скарги на відсутність постачальників. У віддалених районах Закарпатської області ця проблема не така велика, проте, наприклад, у Кропивницькому кількість постачальників зменшилася через війну, а також через збільшення кількості перевірок, контрольних заходів та кримінальних розслідувань .⁷⁵

Непропорційні санкції

- Як повідомляється, при підготовці висновків щодо моніторингу закупівель

roglyady-amku-dasu-sudiv/, є однією з головних проблем, що потребують вирішення.

⁷⁵ Постачальники підкреслили, що майже всіх їх регулярно перевіряють і контролюють, законодавчі норми по-різному трактуються контролюючими органами, санкції навіть за технічні помилки є надто високими порівняно з їхніми зарплатами, що демотивує їх до подальшої роботи у сфері публічних закупівель.

Держаудитслужби бере до уваги несуттєві (несуттєві) порушення, які жодним чином не впливають на результати закупівель, зокрема щодо звітування про укладені договори про закупівлю. Під час фокус-груп, зокрема на регіональному рівні, неодноразово обговорювалися питання, пов'язані з системою санкцій. Усі учасники дійшли спільної думки, що санкції, пов'язані з порушеннями у сфері публічних закупівель, *мають бути пропорційними ступеню правопорушення*, щоб забезпечити **адекватне стримування**, не створюючи надмірного страху перед санкціями чи небажання ризикувати серед персоналу закупівельних організацій чи постачальників. Санкції за порушення закону повинні мати не каральну, а переважно превентивну та стримуючу функцію. Тому вони повинні відповідати характеру, типу та серйозності порушення або помилок, а також ступеню впливу на суспільні інтереси та основні принципи проведення торгів і укладення договорів. У зв'язку з цим можна розглянути наступні зміни;

- Зміна правових умов застосування відповідальності до осіб, відповідальних за організацію та проведення публічних закупівель, з метою зменшення відповідальності за формальні порушення (несуттєві (тривіальні) помилки)⁷⁶, які не впливають на результати процедури).
- Зміна підходів та методів запобігання порушенням у сфері публічних закупівель, забезпечення застосування пропорційної відповідальності у разі вчинення таких порушень до відповідальних осіб.

Передбачуваність правового тлумачення АМКУ, Держаудитслужби та Мінекономіки

- Учасники фокус-груп та інтерв'ю неодноразово піднімали питання про те, що існує певний зсув у передбачуваності рішень АМКУ, оскільки деякі рішення є складними для розуміння, не мають детальних пояснень та суперечливого тлумачення.
- Крім того, під час інтерв'ю було виявлено суперечливі думки між АМКУ, Держаудитслужбою та Мінекономіки, що є важливою проблемою⁷⁷
- Крім того, відсутність спеціального розділу в Prozorro для рішень АМКУ ускладнює доступ до них та можливості пошуку, а отже, обмежує їхню цінність.
- Ці висновки були підтверджені моніторинговим звітом SIGMA 2023, який вказує на деякі суперечливі думки між АМКУ, Держаудитслужба та Мінекономіки, які були визначені як основна проблема під час інтерв'ю SIGMA 2023.⁷⁸

Тривалі судові процедури

- Тривалі судові процедури перешкоджають учасникам торгів звертатися за судовим захистом. Рішення АМКУ можна оскаржити в Окружному адміністративному суді міста Києва. Кількість оскаржених рішень у суді є

⁷⁶ Результати процедури не відрізнялися б, навіть якби не було допущено помилки.

⁷⁷ Наприклад, поява різних інтерпретацій щодо використання механізму 24-годинної корекції, як свідчать приклади https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/iaku-pozytsiui-obyraie-dasu-shchodo-24-hodyn-minekonomiky-chy-amku/ та <https://konsaltua.com/news/24-godyny-na-vypravlennya-pomylok-chy-mozhna-dozavantazhuvaty-vidsutni-v-skladi-tendernoyi-propozycziyi-dokumenty-poglyady-amku-dasu-sudiv/>, стала помітною точкою розбіжностей.

⁷⁸ Наприклад, поява різних інтерпретацій щодо використання механізму 24-годинної корекції, як свідчать приклади https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/iaku-pozytsiui-obyraie-dasu-shchodo-24-hodyn-minekonomiky-chy-amku/ та <https://konsaltua.com/news/24-godyny-na-vypravlennya-pomylok-chy-mozhna-dozavantazhuvaty-vidsutni-v-skladi-tendernoyi-propozycziyi-dokumenty-poglyady-amku-dasu-sudiv/>, стала помітною точкою розбіжностей.

відносно низькою (3% усіх справ у 2021 році, 2% усіх справ у 2022 році) через тривалість судових процедур до 24 місяців, що ставить під загрозу практичну значимість судових рішень та не заохочує сторони звертатися за судовим захистом.

Недоліки ринку Prozorro

- Деякі покупці відзначили *відсутність конкретних позицій на ринку Prozorro*. Також проблемою є своєчасність процесу - вони подають запити на Prozorro, які довго обробляються, і це спричиняє багато незручностей та демотивації.
 - Наполегливо рекомендуємо виявити прогалини та швидко/вчасно внести додаткові позиції в Prozorro Market.
- Опис позицій також не є якісним - існує потреба у більш точному, чіткому та детальному описі товарів та послуг. Існує проблема з описом особливо схожих товарів, їх важко розрізнити, особливо якщо є підтипи, слід переглянути загальний підхід до опису робіт та послуг.

КПБ та рамкові угоди

- Окремою проблемою є якість наданих послуг та комунікація з ЦЗО: всі учасники опитування, інтерв'ю та фокус-груп зазначили, що вони не працюють з централізованими закупівельними організаціями, особливо *на регіональному рівні*. Респонденти вважають це неефективним для своїх закупівель.
- Крім того, *рамкові угоди* використовуються рідко, в основному через те, що вони не є популярним і розвиненим інструментом.

Локалізація

- Деякі покупці висловили незадоволення деякими непередбачуваними наслідками локалізації - наприклад, незадовільною якістю та/або наявністю необхідного типу товарів місцевого виробництва, деякі респонденти зазначили, що локалізація може спричинити зниження конкуренції або порушення ланцюга поставок; іноді місцеві постачальники не можуть належним чином задовольнити потреби покупців, оскільки вони не виробляють необхідних товарів або їхня якість є незадовільною та/або ціна є вищою порівняно з аналогічними товарами, що надаються іноземними компаніями.
- Ці твердження підтверджуються й іншими джерелами інформації, наприклад, звітом Transparency International Україна "Як ідея локалізації в закупівлях перетворилася на нерозв'язну проблему", згідно з яким замовники та інші зацікавлені сторони⁷⁹ висловили неоднозначну реакцію на вимогу щодо місцевої складової, переважно через обтяжливі формальності, яких необхідно дотримуватися; Невизначеність правил локалізації призвела до різного тлумачення замовниками також і щодо їх практичного застосування.
- На думку учасників фокус-груп, важливо оцінити всі наслідки підходу до локалізації - чи створює він стимул для місцевої економіки (вливання державних коштів через закупівлі), чи надає перевагу окремим місцевим компаніям та галузям, чи створює прецеденти конфлікту інтересів та корупції, неналежної державної допомоги.

⁷⁹ Transparency International Україна, "Як ідея локалізації в закупівлях перетворилася на нерозв'язну проблему", <https://ti-ukraine.org/en/blogs/how-the-idea-of-localization-in-procurement-turned-into-an-unsolvable-problem/>.

- Незважаючи на відсутність іноземних постачальників/учасників в Україні, деякі організації оголошують тендери англійською мовою. Замовники пояснюють дуже малу кількість іноземних учасників і, відповідно, постачальників низькою фінансовою зацікавленістю. Однак респонденти, які робили оголошення англійською мовою, повідомили, що навіть за наявності інтересу з боку деяких іноземних учасників, вони не виграли тендери. На їхню думку, іноземні учасники можуть потребувати додаткових роз'яснень, є необхідність вивчити це питання і запропонувати певні заходи для його вирішення, потенційна участь іноземних учасників підвищила б конкурентоспроможність і якість пропозицій.
- *Оборонні закупівлі:* в оборонному секторі присутні міжнародні постачальники; покупці підкреслили необхідність надання *більш структурованої інформації* для міжнародного бізнесу з метою опису та пояснення механізмів роботи українського ринку закупівель. Зазвичай участь іноземних постачальників передбачає великий обмін запитаннями та відповідями, потрібно багато роз'яснень тощо. Вони рекомендували Мінекономіки діяти на випередження та розробити методичні рекомендації для міжнародних постачальників, оскільки переговори займають багато часу та не є ефективними.

1.2. Специфічні труднощі невеликих замовників та постачальників

- Існує помітна диференціація в рівнях участі в державних закупівлях між малими та великими компаніями. Проблеми з грошовими потоками та відсутність підбиття підсумків є основними негативними факторами для великих компаній під час участі в тендерах на отримання державних контрактів. Для малих компаній/постачальників участь у тендерах може бути високим адміністративним тягарем, оскільки на підготовку тендеру компанія витрачає більше тижня⁸⁰, публічні закупівлі - це довгострокове зобов'язання та процес навчання⁸¹, що вимагає значних ресурсів, які не завжди доступні для малих компаній/постачальників. Додатковими проблемами є короткі строки подання тендерних пропозицій, непропорційні фінансові вимоги та надмірний акцент на ціні.
- У сфері міжнародних закупівель законодавчі та культурні перешкоди заважають співпраці між українськими та іноземними компаніями, а це означає, що підприємці повинні здобути взаємну довіру перед тим, як вести бізнес, у тому числі створювати консорціуми;
- Мовні бар'єри та відмінності в тендерній документації перешкоджають доступу малих компаній до участі в публічних закупівлях на іноземних ринках (наприклад, на ринках ЄС та/або окремих країн-членів). Оскільки загальний опис у TED викладено англійською мовою, а специфікації - національною, компаніям доводиться наймати людей, які розмовляють різними мовами, що є додатковим адміністративним тягарем.
- Погана зручність цифрових платформ ПЗ загалом, у тому числі на рівні держав-членів ЄС, є значним бар'єром для малих компаній та/або підприємств. Використання цифрових платформ має фундаментальне значення для пошуку можливостей за межами України; учасники інтерв'ю та фокус-груп не мають знань про використання TED та/або інших цифрових платформ, що обмежує їхній

⁸⁰ Середній показник по ЄС: 43% інженерів-кошторисників зазначили, що на завершення тендеру в середньому витрачається 3-5 людино-днів.

⁸¹ Середній показник по ЄС: 72% оцінювачів зазначили, що складність документації на місце надання послуг була найбільшою причиною для відмови від участі в тендері в державних закупівлях.

потенціал для виходу на ринки ЄС/країн-членів ЄС.

- Малі та частково середні замовники, а також постачальники - малі та середні підприємства, зокрема мікропідприємства, демонструють більший брак знань про принципи, структуру та можливості ЗПЗ.
- Аналіз зібраних даних показав, що малі (мікро) підприємства стикаються з більшими обмеженнями у доступі до ЦП, ніж середні та великі підприємства.
- Великі національні та регіональні конкуренти мають очевидний вплив на менші регіональні та місцеві ринки. Основною причиною є кінцева ціна, особливо там, де здебільшого використовується єдиний ціновий критерій (більше того, у замовників є спокуса встановити ще нижчі ціни в наступних тендерах).
- Існує одна особливість української податкової системи, пов'язана зі ставками та сумами податків для фізичних осіб-підприємців (які є нижчими порівняно з податком на прибуток підприємств), що, як повідомляється, впливає на ринок закупівель. Під час інтерв'ю та обговорень у фокус-групах багато представників постачальників скаржилися на те, що непропорційне оподаткування фізичних осіб-підприємців дозволяє їм знижувати ціну на торгах, що негативно впливає на конкуренцію, якість та відповідальність постачальників (дуже часто якість товарів та послуг, що постачаються, є низькою, а фізичні особи-підприємці можуть легко зникнути у разі невиконання зобов'язань). Звичайний вибір українськими замовниками єдиного цінового критерію, як правило, посилює описані вище негативні наслідки,
- Єдиний ціновий критерій з можливими високими штрафами за помилки в проектуванні або несвоєчасну поставку перешкоджає малим компаніям брати участь у ПЗ; це шкодить обом сторонам, державним органам як замовникам і надійним учасникам, які можуть бути виключені; що ще гірше, це заохочує ненадійних учасників, які пропонують нереально низькі ціни. Це може мати багато наслідків. Деякі контракти можуть бути не виконані, інші можуть бути виконані з низькою якістю.
- Сектори відіграють важливу роль; важко запровадити аспекти якості в критерії оцінки і таким чином покращити проведення тендерів у секторах, де немає чітких стандартів якості, наприклад, у деяких послугах.
- Регіональні та місцеві замовники більш чутливі до проблем громади та соціального впливу і більше залучені до проектів ПЗ, які вони розпочинають.
- Підготовка тендеру займає багато часу, і малі компанії не мають ресурсів, щоб працювати над ним повний робочий день, на відміну від великих компаній.
- Закупівельники, автори тендерних пропозицій, не завжди дійсно пов'язані зі службами або департаментами, які запитують послуги, оскільки часто існує різниця між запитуваними послугами та тими, що мають бути надані.

1.3. Сильні сторони потенціалу, прогалини в потенціалі та потреби в навчанні

Сильні сторони потенціалу та належні професійні практики

- Серед працівників сфери публічних закупівель існує стійка тенденція вважати себе професіоналами та прагнути до розвитку потенціалу як ключового фактору для

свої професійної кар'єри. У всіх питаннях опитування, де зазначений рівень знань та/або навичок є більш ніж задовільним, переважна кількість респондентів вказує на бажання дізнатися більше та заглибитися у відповідні питання.

- Серед державних службовців переважає думка, що всі аспекти професії публічних закупівель - від освіти до кваліфікації та постійного підтримання найвищих професійних стандартів, у тому числі за допомогою обов'язкових стандартизованих програм, - мають бути відображені в *політиці професіоналізації* та контролюватися Мінекономіки.
- *Порівняно вищий рівень комп'ютерної грамотності, високий рівень використання програмного забезпечення для закупівель, ІТ-інструментів та цифрової підтримки.* Згідно з результатами інтерв'ю та фокус-груп, майже всі фахівці із закупівель у державному секторі застосовують програмні рішення з найвищим рейтингом - найчастіше SAP⁸² для дуже різноманітних потреб: управління постачальниками, стратегічні закупівлі, рішення для прямих витрат, закупівлі, фінансовий ланцюжок поставок тощо. Важливо зазначити, що навіть ті закупівельники, які не застосовують ІТ-інструменти, мають потенціал для цього і вважають важливим придбати програмне забезпечення для закупівель (це питання бюджету, а не браку потенціалу).
- *Гнучкість та зручність Prozorro.* Під час воєнного стану система Prozorro була швидко адаптована для розробки та впровадження спрощених функціональних можливостей відповідно до нових спрощених процедур. Незважаючи на те, що під час інтерв'ю SIGMA повідомлялося про певні практичні труднощі в реалізації процедур закупівель, пов'язані з деякими розбіжностями між вимогами та процедурами, викладеними в Указі № 1178, і фактичними функціями та можливостями системи Prozorro⁸³, система електронних закупівель Prozorro все ще широко визнана за свою прозорість і зручність у користуванні.⁸⁴
- Однією з характерних особливостей публічних закупівель в Україні є багаторічна традиція обов'язкового використання електронних аукціонів у конкурентних процедурах закупівель. Так, рішення про тимчасове призупинення електронних аукціонів на початку 2023 року⁸⁵, хоча і було прийняте у відповідь на вплив війни на постачання електроенергії⁸⁶, було зустрінуте з невдоволенням серед спільноти публічних закупівель⁸⁷. Позитивною практикою є гнучкість осіб, які приймають рішення, щодо відновлення електронних аукціонів у травні 2023 року⁸⁸ та запровадження гнучкого підходу до використання електронних аукціонів, якщо замовник не надасть обґрунтування щодо невикористання функціоналу електронних аукціонів. Водночас, регулятору слід врахувати одну суперечливу особливість електронних аукціонів, а саме те, що обов'язкове використання

⁸² <https://procurementmag.com/top10/top-10-procurement-software-companies>

⁸³ Інтерв'ю SIGMA, травень 2023 року та відповіді замовників в опитуванні SIGMA щодо публічних закупівель для замовників 2023 року, запитання А10: "Насамкінець, розмірковуючи над запитаннями цієї анкети, чи є у вас якісь коментарі, пов'язані з практикою публічних закупівель, які ви хотіли б додати, або зауваження до анкети?"

⁸⁴ Моніторинг SIGMA 2023.

⁸⁵ Постанова № 1495 від 30 грудня 2022 року,

⁸⁶ "Уряд змінив правила проведення торгів на Prozorro: Тимчасово скасували аукціони" ("Уряд змінив правила проведення торгів на ProZorro: Аукціони тимчасово скасували"), сайт Мінекономіки, <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=3483cd5a-5b3d-4e5e-81e2-3067a6298b43&title=Prozorro>.

⁸⁷ Transparency International Україна, "Чи потрібні ProZorro трираундові аукціони?", <https://ti-ukraine.org/en/blogs/does-prozorro-need-three-round-auctions/>.

⁸⁸ Указ № 471 від 12 травня 2023 року.

електронних аукціонів ще більше посилює перевагу оцінок, орієнтованих на ціну / надмірну залежність від ціни як єдиного критерію присудження контракту⁸⁹.

- На думку респондентів, робота з постачальниками є одним із ключових аспектів закупівель. Через зменшення кількості постачальників багато замовників, особливо на регіональному рівні, активізували та систематизували роботу з постачальниками, ініціюючи передтендерну комунікацію, надаючи зворотній зв'язок усім учасникам, пояснюючи, чому вони не виграли (але виграв інший учасник), намагаючись підвищити їхню зацікавленість у майбутніх тендерах. Закупівельні організації намагаються отримати кращі пропозиції в майбутньому. Таку гнучкість можна вважати доброю практикою серед українських закупівельних організацій та фахівців із закупівель, яка поширюється в різних регіонах.

Прогалини у спроможності

Основні прогалини у спроможності, на які вказали респонденти в опитуванні та учасники інтерв'ю і фокус-груп, перераховані нижче відповідно до пріоритетності, наданої кожній з них цільовими групами.

Вибір критеріїв відбору

Найбільш очевидним недоліком є надмірна залежність від ціни як єдиного критерію присудження контракту - майже 99% в Україні⁹⁰ порівняно з середнім показником по ЄС 55%, що свідчить про значний дисбаланс у наданні пріоритету ціни над якістю.⁹¹

Негативні наслідки цього дисбалансу включають в себе наступні:

- Важко забезпечити належну якість (особливо там, де немає галузевих стандартів, які можна було б застосувати);
- Підвищена ймовірність відмови МСП від участі у торгах (вони не можуть конкурувати з великими компаніями);
- Ненадійних учасників тендеру можуть заохочувати пропонувати нереально низькі ціни та забезпечувати нижчі стандарти якості;
- У замовників з'являється спокуса встановити нижчі ціни в наступних тендерах, і малі компанії можуть бути систематично витіснені.

У зв'язку з цим було встановлено три основні фактори:

- Брак знань та навичок щодо застосування нецінових критеріїв; знань про методології, моделі та методики вибору цінового критерію, розробки оптимальної ціни пропозиції, моделей прогнозування або стратегій проведення торгів;
- Контролюючі органи вимагають додаткових пояснень та економічного обґрунтування у разі застосування нецінових критеріїв визначення переможця;⁹²

⁸⁹ Моніторинг SIGMA 2023.

⁹⁰ За даними щорічних звітів Мінекономіки про стан справ у сфері ПЗ.

⁹¹ Середній показник по ЄС становить 55%, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en.

⁹² Моніторинг SIGMA 2023, SIGMA <https://ukrainet.eu/2024/02/07/sigma-report-pa-in-ua/>

- Обов'язкове використання електронних аукціонів ще більше посилює перевагу оцінок, орієнтованих на ціну, та надмірну залежність від ціни як єдиного критерію присудження контракту.⁹³

Водночас варто зазначити, що у 2023 році, згідно з офіційною статистикою, близько 48% виявлених Держаудитслужбою порушень стосуються саме процесу відбору, зокрема "замовники безпідставно відхиляють найбільш економічно вигідні тендерні пропозиції".

ЦЗО (83%)

- Менше 17% респондентів опитування мають знання та/або досвід користування послугами централізованих закупівельних організацій. Проте понад 83% хотіли б дізнатися про ЦЗО.
- Інтерв'ю та фокус-групи підтвердили цей висновок і виявили чітку проблему в якості послуг, що надаються, та в комунікації з ЦЗО: організації практично не працюють з централізованими закупівельними організаціями, особливо *на регіональному рівні*. Респонденти вважають це неефективним для своїх закупівель. Також рідко використовуються рамкові угоди, вони не є розвиненим інструментом, на думку учасників фокус-груп.

Дослідження та аналіз ринку (75%)

- Лише 25% респондентів в опитуванні стверджують, що мають знання про аналіз ринку, тоді як загалом 75% хотіли б дізнатися про це більше (25% респондентів в опитуванні стверджують, що не мають жодних знань, а понад 49% знають про це, але хотіли б пройти навчання на цю тему).
- Учасники інтерв'ю та фокус-груп, особливо представники великих замовників, пояснили, що при плануванні закупівель з високими витратами та/або високим ризиком постачання важливо мати розуміння загальної ситуації на ринку, зосереджуючи увагу на таких аспектах, як структура ринку, конкуренція, ланцюжок постачання, товари та послуги-замінники, цінність організації як замовника та фактори навколишнього середовища. Результати дослідження ринку, яке вони проводять, зазвичай мають великий вплив на розробку специфікацій, кваліфікаційних критеріїв, критеріїв оцінки, методу закупівлі та умов контракту, а також на планування управління контрактами.

Неефективне планування та короткі терміни підготовки пропозицій, а також перевірки технічної специфікації та тендерної документації (75%)

- Загалом 75% респондентів в опитуванні заявили, що не мають достатніх знань та/або хотіли б пройти навчання з планування, управління ризиками, забезпечення якості.
- На думку учасників інтерв'ю та фокус-груп з приватного сектору (бізнесу), обов'язок замовників публікувати річні плани закупівель у системі ProZorro⁹⁴ допомагає їм краще підготуватися до майбутніх тендерів та підвищує їхню готовність брати участь у тендерах.

Опис потреб, підготовка технічного завдання (68%)

- Загалом 68% респондентів опитування не мають достатніх знань та/або хотіли б пройти навчання для підготовки технічної специфікації.

⁹³ Моніторинг SIGMA 2023.

⁹⁴ Сайт системи ProZorro, <https://prozorro.gov.ua/search/plan>.

Сталі та зелені закупівлі (63%)

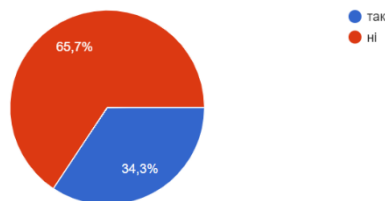
- Загалом 63% респондентів стверджують, що їм не вистачає знань та/або вони хотіли б пройти навчання у сфері сталих закупівель
- Лише 15% стверджують, що можуть інтегрувати екологічні, соціальні та управлінські цілі в закупівлі

Визначення ціни пропозиції (60%)

- Загалом 60% респондентів опитування не мають достатніх знань та/або хотіли б пройти навчання щодо визначення ціни пропозиції, зменшення цінових ризиків на товари та/або ризику некерованого зростання цін.

Управління постачальниками (51%)

- Відсутність верифікації постачальників та ефективного механізму зворотного зв'язку є одними з основних недоліків, визначених учасниками інтерв'ю та фокус-груп. Управління постачальниками, а також дослідження ринку є найбільш важливими темами, на думку учасників інтерв'ю та фокус-груп, особливо на регіональному рівні.
- Згідно з опитуванням, 65,7% не проводять попередніх консультацій з учасниками, понад 51% респондентів опитування не мають достатніх знань і хотіли б пройти навчання з управління постачальниками.



Прогнозування та оцінка потреб (46,8%)

- Загалом 46,8% респондентів опитування не мають достатніх знань та/або хотіли б пройти навчання з оцінки потреб, прогнозування попиту, підготовки стратегії із залученням різних підрозділів для задоволення майбутніх потреб організації в товарах та послугах, а також бюджетування.
- Навчання практичним навичкам складання планів закупівель визнали пріоритетним 8,1% респондентів, які спеціально запропонували цю тему як важливу для включення до навчальної програми.
- Аналіз подібних опитувань у різних країнах показав, що ця тема є глобальною проблемою, що забезпечення надійного постачання товарів за правильною ціною в поєднанні з точним прогнозуванням попиту є складним мистецтвом, яким потрібно оволодіти, що товарний ринок є непередбачуваним, і покупці повинні пристосовуватися до цього нестабільного середовища разом зі своєю мережею постачальників.

Підготовка тендерної документації (опитування 28,4%)

- Загалом 60% респондентів в опитуванні зазначили, що не мають достатніх знань та/або хотіли б пройти навчання з підготовки тендерної документації.

- Незважаючи на те, що, згідно з опитуванням, понад 80% респондентів зазначили, що використовували стандартні шаблони тендерної документації, на думку учасників фокус-груп, є місце для вдосконалення тендерної документації.
- Висновок про те, що якість тендерної документації потребує покращення, підтверджується результатами опитування бізнес-спільноти SIGMA 2023. Виходячи з досвіду бізнесу, 18,5%⁹⁵ вирішили не брати участь у процедурах публічних закупівель через нечіткі критерії відбору чи оцінки, необ'єктивні критерії або обтяжливі процедури. Крім того, 9,7%⁹⁶ бізнесу вирішили не брати участь у процедурах публічних закупівель через побоювання, що угоду вже було укладено ще до оприлюднення тендеру.
- Порівняння з аналогічними дослідженнями в інших країнах свідчить про схожість як типів труднощів, з якими стикаються компанії, так і рівня їх важливості для прийняття рішення про відмову від участі в тендері.⁹⁷

Управління контрактами (44%)

- Як малі закупівельні організації, так і малі та середні підприємства-постачальники не мають можливості працювати зі складними контрактними формулами, і тому їм важко досягти хороших результатів.
- Понад 44% респондентів опитування зазначили, що хотіли б навчитися контролювати виконання договорів про закупівлю, забезпечуючи при цьому технічну відповідність товару, роботи чи послуги, 8% респондентів визначили пріоритетними теми, пов'язані з укладанням та управлінням договорами, а також веденням обліку та контролем запасів (4,3%;).

Потреби в навчанні

- Опитування, інтерв'ю та фокус-групи довели, що потреби в навчанні є досить різноманітними серед замовників та фахівців із закупівель. Якщо малі та частково середні замовники потребують переважно базового або тематичного/спеціального навчання у сфері публічних закупівель, то великі компанії та частково середні потребують більше навчання на робочому місці, семінарів, спрямованих на розвиток управлінських навичок та компетенцій для здійснення операцій у сфері публічних закупівель, застосування адаптованих методів та інструментів навчання, розвиток "м'яких" навичок.
- Працівники великих замовників зазначили, що зазвичай (часто регулярно) беруть участь у різноманітних тренінгах у сфері публічних закупівель, спрямованих на розвиток їхніх професійних компетенцій, тоді як середні та малі замовники не беруть участь у таких заходах на регулярній основі, натомість фахівці із закупівель звертаються за практичними, орієнтованими на вирішення проблем

⁹⁵ Опитування ділової думки SIGMA 2023: 117 з 301 компанії у вибірці вирішили не брати участь у публічному тендері або процедурі закупівлі. З 301 компанії 56 вказали причиною, що "критерії виглядали такими, що розроблені спеціально для певних учасників" (18,5%), 24 - що причиною були "нечіткі критерії відбору або оцінки" (8,1%), а 51 - що "процедура виглядала надто бюрократичною або обтяжливою" (17%). Відповідно до стандартної методології, найбільший відсоток визначає розподіл балів.

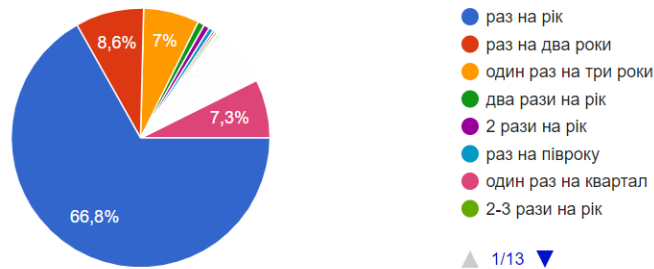
⁹⁶ Опитування ділової думки SIGMA 2023: 117 з 301 компанії у вибірці вирішили не брати участь у публічному тендері або процедурі закупівлі. З цих 117 компаній 29 вказали причину, що "угода, схоже, була укладена до того, як тендер був опублікований" (9,7%).

⁹⁷ <file:///C:/Users/kater/Downloads/SCSI-Public-Procurement-Survey-final-.pdf>,

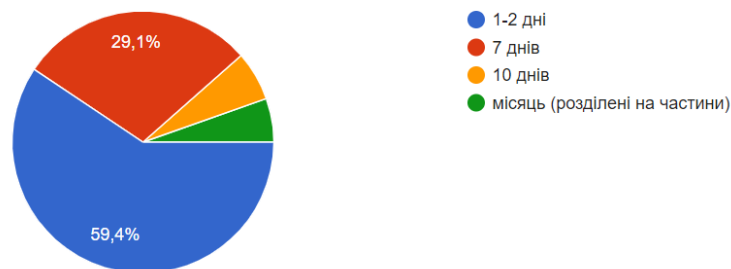
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ee874832-decc-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en>,
<file:///C:/Users/kater/Downloads/HW0422229ENN.pdf>, [file:///C:/Users/kater/Downloads/2022-Survey-of-State-Procurement-Practices-Report\(1\).pdf](file:///C:/Users/kater/Downloads/2022-Survey-of-State-Procurement-Practices-Report(1).pdf) <https://www.mhc.ie/latest/news/green-public-procurement-survey-results>

консультаціями чи навчанням, особливо коли виявляють системні проблеми на рівні компанії.

- Оскільки проведення періодичного навчання і навіть вступного тренінгу не є обов'язковим для посад у сфері публічних закупівель на державній службі, для деяких великих компаній спеціалізоване навчання та розвиток потенціалу фахівців є одним з *інструментів мотивації* і оплачується за рахунок компанії.
- Середні та малі покупці зазвичай отримують від керівництва освітні/інформаційні підписки на *Консультант*⁹⁸. Було зазначено, що консультації та навчання в цій компанії є одними з найбільш ефективних та практично орієнтованих (спрямовані на конкретні проблеми та орієнтовані на їх вирішення).
- Більшість учасників інтерв'ю та фокус-групи зазначили, що обов'язкове навчання повинні проходити всі новопризначені уповноважені особи, а також слід запровадити регулярне обов'язкове навчання для всіх державних службовців, які виконують функції у сфері публічних закупівель.
- На думку 67% респондентів, тренінги та підвищення кваліфікації потрібно проводити раз на рік, 8,6% - раз на два роки, а 7% - раз на три роки.



- Тривалість тренінгу може бути від двох до семи днів. 60% виступають за 1-2-денний тренінг, тоді як близько 30% не заперечують проти 7-денного тренінгу.



Посібники та навчальні матеріали

- Понад 80% респондентів в опитуванні вказали на потребу в різних посібниках та настановах:
 - ✓ Понад 80% респондентів опитування вказали на потребу в *практичних рекомендаціях* щодо організації закупівель (функцій та процесів),
 - ✓ 60% респондентів вказали на потребу в посібниках/практичних рекомендаціях щодо розробки *процедур забезпечення якості* закупівель,

⁹⁸ Посилання на веб-сайт

- ✓ 43% респондентів вказали на потребу в посібниках з *планування та оцінки потреб*,
- ✓ 41% респондентів хотіли б отримати практичну інформацію про *українські та міжнародні професійні стандарти у сфері публічного приватного обвинувачення*;
- ✓ Понад 40% респондентів опитування зацікавлені в посібниках з *вимірювання ефективності*;
- ✓ 35% респондентів опитування зацікавлені в посібниках з регулювання ЄС;
- ✓ 35% респондентів опитування зацікавлені в Настановах з етичної поведінки у сфері закупівель;
- ✓ 35% респондентів опитування зацікавлені в узагальненні судової практики у сфері закупівель та/або узагальненні української та європейської судової практики у сфері закупівель.

2. Порівняння результатів аналогічних досліджень, проведених в інших країнах ЄС та у світі

Загалом, важливо зазначити, що результати НОЗ показали, що в цілому немає дуже значних відмінностей між виявленими труднощами, сильними сторонами потенціалу та прогалинами фахівців у сфері закупівель в Україні та світі.

Порівняння результатів подібних опитувань⁹⁹, проведених в інших країнах ЄС і в усьому світі, свідчить про значну схожість виявлених труднощів і прогалин у спроможності, навіть якщо формулювання можуть відрізнятись. Нижче наведено кілька прикладів.

За даними опитування, проведеного експертами проекту EU4PFM, 65,7% замовники не проводять попереднього дослідження ринку або *консультацій з потенційними постачальниками*, а понад 50% респондентів в опитуванні зазначили, що не мають достатніх знань та/або хотіли б пройти навчання з управління постачальниками. *Відсутність постачальників та перебої з постачанням*, поряд з дослідженням ринку, є одними з основних недоліків, визначених учасниками фокус-груп (особливо на регіональному рівні), а *управління постачальниками*, поряд з дослідженням ринку, є однією з найбільш важливих тем для навчання, на думку учасників інтерв'ю.

Аналогічно, Національна стратегія закупівель для органів місцевого самоврядування в Англії (2022)¹⁰⁰ визначає проблеми в управлінні постачальниками, стратегічними партнерами та рівнем участі МСП. Ці питання вирішуються за допомогою 32 заходів у чотирьох ключових сферах втручання: *Робота з партнерами, Залучення стратегічних постачальників, Управління контрактами та відносинами, Місцеві малі та середні підприємства (МСП) та залучення мікробізнесу*.

У всьому світі при плануванні закупівель замовники стикаються зі схожими проблемами. Згідно з опитуванням "Глобальні закупівлі 2023"¹⁰¹ (KPMG), *ризик зриву поставок* посідає друге місце серед основних зовнішніх викликів, з якими стикається функція закупівель (77% респондентів), а *брак співпраці із зацікавленими сторонами* - третє місце серед основних внутрішніх викликів, з якими стикається функція закупівель (44% респондентів).

Для подолання цих викликів/ризиків більшість респондентів розробили стратегії або дорожні карти¹⁰² для

⁹⁹ <file:///C:/Users/kater/Downloads/SCSI-Public-Procurement-Survey-final-.pdf>,

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ee874832-decc-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en>,
<file:///C:/Users/kater/Downloads/HW0422229ENN.pdf>, [file:///C:/Users/kater/Downloads/2022-Survey-of-State-Procurement-Practices-Report\(1\).pdf](file:///C:/Users/kater/Downloads/2022-Survey-of-State-Procurement-Practices-Report(1).pdf) <https://www.mhc.ie/latest/news/green-public-procurement-survey-results>

¹⁰⁰ file:///C:/Users/kater/Downloads/11.227_Національна_стратегія_закупівель_2022_ToolkitAA.pdf

¹⁰¹ <file:///C:/Users/kater/Downloads/kpmg-2023-global-procurement-survey.pdf>, сторінка 5.

¹⁰² 84% мають план на найближчі 1-3 роки, а 51% продумали стратегію розвитку закупівель на найближчі 3-5 років. У короткостроковій перспективі (1-3 роки).

розвитку своєї функції закупівель. 70 % повідомляють, що їхня дорожня карта наголошує на можливостях управління відносинами з постачальниками, тоді як у найближчому майбутньому (12-18 місяців) вони також планують раціоналізувати базу постачання та вплив на витрати, а також покращити можливості партнерства, що свідчить про те, що вони вважають, що пошук постачальників та взаємовідносини повинні бути покращені.¹⁰³

Висока схожість проблем (симптомів) може існувати навіть тоді, коли корені проблем (причини) різні.

Наприклад, українські замовники, які брали участь в інтерв'ю та фокус-групах, висловили значну стурбованість зменшенням кількості учасників процедур публічних закупівель - браком постачальників (особливо малих та середніх компаній), що призвело до зниження рівня конкуренції для багатьох категорій товарів та послуг, особливо в регіонах.

На думку учасників інтерв'ю та ФГ, це здебільшого пов'язано з війною, збільшенням кількості перевірок, непередбачуваними інтерпретаціями контролюючих органів та кримінальними розслідуваннями. Представники постачальників підтвердили це твердження, підкресливши, що майже всі вони регулярно піддаються перевіркам і розслідуванням, законодавчі норми по-різному трактуються контролюючими органами, санкції навіть за технічні помилки є надто високими порівняно з очікуваним прибутком, що демотивує їх до подальшої участі в торгах.

Для порівняння, хорватські антимонопольні органи заявляють про схожі проблеми - брак постачальників (особливо малих та середніх підприємств) та низький рівень конкуренції для багатьох категорій товарів, послуг та робіт¹⁰⁴. Важко пояснити, де коріння цих проблем, оскільки публічні закупівлі в Хорватії (які становлять понад 13% хорватського ВВП) є очевидно відкритими. У період з 2015 року по травень 2021 року лише 0,5 відсотка закупівельних процесів відбувалися за закритою процедурою, а для переважної більшості публічних закупівель використовувалася відкрита процедура¹⁰⁵. Незважаючи на ці особливості, спостерігається брак постачальників для багатьох категорій товарів, послуг та робіт, низький рівень участі МСП у публічних закупівлях та низький рівень конкуренції

Крім того, було виявлено деякі суттєві відмінності, які здебільшого виражалися в ступені або рівні існуючих недоліків, а не в корінних проблемах.

Наприклад, значна різниця була встановлена щодо здатності фахівців із закупівель в Україні застосовувати політику сталих закупівель, включати реалістичні та досяжні критерії екологічної, державної, соціальної та корпоративної відповідальності в тендерну документацію та впроваджувати надійні механізми перевірки для забезпечення відповідності постачальників заявленим "зеленим"¹⁰⁶ та/або "сталим"¹⁰⁷ критеріям. Лише 15% респондентів опитування, проведеного експертами проекту EU4PFM, стверджують, що вони можуть інтегрувати екологічні, соціальні та управлінські цілі в закупівлі, а понад 63% респондентів стверджують, що їм не вистачає знань та/або вони хотіли б пройти навчання у сфері сталих закупівель. Для порівняння, Австрія має загальне зобов'язання завжди закуповувати сталі товари та послуги, Данія вимагає, щоб високий відсоток усіх публічних закупівель здійснювався як "зелені", Данія, Німеччина, Італія, Франція та Португалія мають обов'язкові правила застосування "зелених" закупівель¹⁰⁸, а "зелені" публічні закупівлі є частиною всіх навчальних програм з питань публічних закупівель по всьому ЄС¹⁰⁹. Однак рівень

¹⁰³ <file:///C:/Users/kater/Downloads/kpmg-2023-global-procurement-survey.pdf>, сторінка 4.

¹⁰⁴ <file:///C:/Users/kater/Downloads/P17503317d58130361a8391945d653eb092.pdf>

¹⁰⁵ Для порівняння, у 2023 році в Україні приблизно 33% від загальної вартості закупівель було укладено через відкриті торги, а 10,31% - через спрощені закупівлі. Більша частина вартості закупівель була укладена за іншими методами, такими як пряме укладання договорів поза системою Prozorro (35,57%) та переговорні процедури (20,26%). У 2022 році частка договорів, укладених за результатами конкурентних методів закупівель, була ще меншою (40,9%).

¹⁰⁶ <https://www.mhc.ie/latest/news/green-public-procurement-survey-results>; <https://www.cepi.org/wp-content/uploads/2021/07/Key-Stats-2020-FINAL.pdf>, https://www.cocir.org/fileadmin/6_Initiatives_SRI/SRI_Status_Report/COCIR_SRI_Status_Report_2018_-_June_2019.pdf, <https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/health/TR%20Health%20Care%20EEE.pdf> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/afa5e0df-fb19-11eb-b520-01aa75ed71a1/language-en>

¹⁰⁷ <file:///C:/Users/kater/Downloads/kpmg-2023-global-procurement-survey.pdf>

¹⁰⁸ file:///C:/Users/kater/Downloads/EU-US%20TTC6_Annex_GPP%20Best%20Practices.pdf

¹⁰⁹ https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-training-toolkit_en

практичної імплементації далекий від задовільного (з низьким рівнем дотримання в ЄС).

Різниця в цьому випадку представлена переважно на рівні існуючих недоліків у практиці закупівель, а не в корінних проблемах, які є дуже схожими в усьому світі, з такими основними загальними бар'єрами на шляху подальшого впровадження сталих та/або зелених публічних закупівель: обмежений вибір постачальників (як основна проблема, яку зазвичай називають більше половини респондентів (в середньому 52%), бюджетні обмеження (через зростання цін, в середньому 47%) як другий фактор, і опір змінам як основний культурний фактор (33%). Дуже часто (близько шести з десяти респондентів (59%) виділяють навчання та освіту як критично важливу підтримку, необхідну для успішного впровадження "зелених" публічних закупівель.

Порівняння пріоритетних прогалін потенціалу

У таблиці нижче представлено порівняння прогалін у спроможності, виявлених за допомогою різних інструментів - опитування, інтерв'ю та фокус-груп, проведених проектом EU4PFM, а також прогалін у спроможності, виявлених за допомогою аналогічних опитувань, проведених у країнах ЄС.

Порівняльна таблиця пріоритетних прогалін у спроможності, виявлених під час онлайн-опитування, інтерв'ю та ФГ

Опитування	Інтерв'ю / фокус-групи	Регіональні заходи	Міжнародно визнані виклики
<i>Структурована анкета</i>	<i>Напівструктурована анкета</i>	<i>Відкриті (групові) дискусії</i>	
Оцінка потреб	<ul style="list-style-type: none"> Нестабільне і часто нечітко сформульоване законодавство, що є основою для (частково) нормативних інтерпретацій Часто суперечливе (різне) тлумачення закону різними інституціями - спроба вивести сенс правового тексту, буквальне значення якого незрозуміле 	<p>Поряд з нестабільним і часто нечітко сформульованим законодавством та різними тлумаченнями з боку контрольно-ревізійних органів, регіональні РВ підняли ще дві специфічні проблеми, які були підняті регіональними РВ:</p> <ul style="list-style-type: none"> Відсутність консультацій із замовниками та бізнесом як ключовими зацікавленими сторонами та основними користувачами законодавства Відсутність завчасного інформування про заплановані зміни в законодавстві (двостороння комунікація) 	<p>Зниження ризиків</p> <p><i>Ринкові ризики, збої в ланцюжку поставок, перевитрати, ризики якості та доставки, а також комплаєнс (боротьба з корупцією та дотримання політик, потенційне шахрайство)</i></p> <p>Коливання цін</p>
Технічна специфікація	Зменшення кількості постачальників (переважно через війну)	Зменшення коштів у регіональних бюджетах, закуповуються лише найнеобхідніші товари, час також є дуже обмеженим ресурсом	Управління постачальниками

Стратегія закупівель	Обмеженість ресурсів через війну, тому дуже важко планувати	Обмеженість ресурсів (в т.ч. часу) через війну, тому неможливо планувати	Точність і надійність даних (необхідна для прийняття організаціями обґрунтованих рішень щодо закупівель)
Оцінка ризиків, контроль якості, планування на випадок надзвичайних ситуацій		Брак постачальників (переважно через війну), тому покращення відносин з постачальниками стало необхідністю	Цифрові закупівлі (як знизити витрати та підвищити інноваційність) Використання технологій
Підготовка плану закупівель	Збільшення кількості перевірок та непропорційних санкцій	У деяких регіонах: обтяжливе збільшення кількості перевірок та розслідувань, що демотивує постачальників брати участь у торгах	Неефективні процеси /Source-to-Pay ¹¹⁰ (S2P) оптимізація процесів
	Недоліки ринку Prozorro: <ul style="list-style-type: none"> • відсутність конкретних пунктів; • велика тривалість процесу; • низька якість опису товарів. 	Ще дві особливості були підняті регіональними АЦ: <ul style="list-style-type: none"> • Необхідність забезпечення якості та надійності постачальників, які пройшли кваліфікацію в електронних каталогах (існують випадки неякісного виконання контрактів без механізмів зниження ризиків та протидії таким ненадійним контрагентам); • Необхідність покращення комунікації адміністраторів електронних каталогів (2 ЦЗО) із замовниками та суб'єктами господарювання, включаючи послуги Help-Desk, роботу зі скаргами. 	Приведення щоденних операцій у відповідність до стратегії високого рівня
Тендерна	Локалізація		

¹¹⁰ Процес Source-to-Pay (S2P) передбачає пошук, переговори та наймання постачальників товарів і послуг в обмін на оплату. S2P включає підготовку попиту, пошук постачальників, проведення тендерів, формування команди, прийняття рішень, підписання контрактів, перехід від закупівлі до оплати та виставлення рахунків.

документація			
Визначення ціни пропозиції	Переговори, медіація, примирення		
Управління постачальниками	Застосування нецінових критеріїв		

3. Висновки та рекомендації щодо виявлених прогалів у спроможності та навчальних потреб цільових груп

Результати, висновки та рекомендації як якісних, так і кількісних досліджень створюють основу для розробки комплексної навчальної програми для всіх категорій фахівців у сфері закупівель. При розробці обсягу та змісту програми можна врахувати наведені нижче висновки та рекомендації. Нижче представлено основні прогалини у спроможності, на які вказали респонденти в опитуванні та учасники інтерв'ю і фокус-груп, відповідно до пріоритетності, наданої кожній з них цільовими групами.

Вибір критеріїв відбору

Найбільш очевидним недоліком є надмірна залежність від ціни як єдиного критерію присудження контракту - майже 99% в Україні¹¹¹ порівняно з середнім показником по ЄС 55%, що свідчить про значний дисбаланс у наданні пріоритету ціни над якістю.¹¹² Негативні наслідки цього дисбалансу включають

- Важко забезпечити належну якість (особливо там, де немає промислових стандартів, які можна було б застосувати);
- Підвищена ймовірність відмови МСП від участі в торгах (вони не можуть конкурувати з великими компаніями);
- Ненадійних учасників тендеру можуть захочувати пропонувати нереально низькі ціни та забезпечувати нижчі стандарти якості;
- У замовників з'являється спокуса встановити нижчі ціни в наступних тендерах, і малі компанії можуть бути систематично витіснені.

У зв'язку з цим було встановлено три основні фактори:

- Відсутність необхідного досвіду у використанні нецінових критеріїв; брак знань та навичок щодо методологій, моделей та методів вибору цінового критерію, розробки оптимальної ціни пропозиції, моделей прогнозування або стратегій пропозиції;
- Контролюючі органи вимагають додаткових пояснень та економічного обґрунтування у разі застосування нецінових критеріїв визначення переможця;¹¹³
- Обов'язкове використання електронних аукціонів ще більше посилює перевагу оцінок, орієнтованих на ціну, та надмірну залежність від ціни як єдиного критерію присудження контракту.¹¹⁴

¹¹¹ За даними щорічних звітів Мінекономіки про стан справ у сфері ПЗ.

¹¹² Середній показник по ЄС становить 55%, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en.

¹¹³ Моніторинг SIGMA 2023, SIGMA <https://ukrainet.eu/2024/02/07/sigma-report-pa-in-ua/>

¹¹⁴ Моніторинг SIGMA 2023.

Варто поглиблено проаналізувати це питання та обговорити можливі заходи з його вирішення і доцільні варіанти з усіма зацікавленими сторонами, щоб визначити подальші кроки. Для впровадження критерію "найбільш економічно вигідна пропозиція" (MEAT) у майбутніх навчальних програмах слід застосовувати підхід, заснований на практичному навчанні.

Дослідження ринку (75%)

Лише 25% респондентів опитування стверджують, що мають знання про аналіз ринку, тоді як загалом 75% хотіли б дізнатися про це більше (25% респондентів опитування стверджують, що не мають жодних знань, а понад 49% знають про це, але хотіли б пройти навчання на цю тему). Багато учасників інтерв'ю та фокус-груп, особливо представники великих закупівельних організацій, пояснили, що при плануванні закупівель з високими витратами та/або високим ризиком постачання важливо мати розуміння загальної ситуації на ринку, зосереджуючись на таких аспектах, як структура ринку, конкуренція, ланцюг постачання, товари та послуги-замінники, цінність організації як замовника та фактори навколишнього середовища. Результати дослідження ринку, яке вони проводять, зазвичай мають великий вплив на розробку специфікацій, кваліфікаційних критеріїв, критеріїв оцінки, методу закупівлі та умов контракту, а також на планування управління контрактами. Тому цю навчальну тему слід включити до стандартної навчальної програми, провести додаткові вебінари для невеликих груп посадових осіб, відповідальних за закупівлі, які мають відповідну освіту, а також широко представити в поглибленому онлайн-курсі для ОГС, які обіймають керівні посади.

Неефективне планування та короткі терміни підготовки пропозицій, а також перевірки технічної специфікації та тендерної документації (75%)

Загалом 75% респондентів опитування зазначили, що не мають достатніх знань та/або хотіли б пройти навчання з питань планування, управління ризиками та забезпечення якості. На думку учасників інтерв'ю та фокус-груп з приватного сектору (бізнесу), обов'язок замовників публікувати річні плани закупівель у системі ProZorro¹¹⁵ допомагає їм краще підготуватися до майбутніх тендерів та підвищує їхню готовність брати участь у тендерах. Тому можна рекомендувати практичний підхід до навчання, включаючи навчання на робочому місці з розробки річних планів закупівель спільно з ЦЗО, що може включати поглиблену оцінку та прогнозування потреб спільно з іншими відповідними департаментами та підрозділами.

Сталі закупівлі (63%)

Загалом 63% респондентів стверджують, що їм не вистачає знань та/або вони хотіли б пройти навчання зі сталого розвитку закупівель, тоді як лише 15% респондентів стверджують, що вони можуть інтегрувати екологічні, соціальні та управлінські цілі в закупівлі. Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні існує прогалина у здатності фахівців із закупівель застосовувати політику сталих закупівель, включати реалістичні та досяжні критерії екологічної, державної, соціальної та корпоративної відповідальності в тендерну документацію та впроваджувати надійні механізми перевірки, щоб забезпечити відповідність постачальників заявленим вимогам щодо "зелених" або сталих закупівель. Однак слід зазначити, що ця прогалина широко поширена¹¹⁶ по всьому світу¹¹⁷. Для порівняння, Австрія має загальне зобов'язання

¹¹⁵ Сайт системи ProZorro, <https://prozorro.gov.ua/search/plan>.

¹¹⁶ <file:///C:/Users/kater/Downloads/kpmg-2023-global-procurement-survey.pdf>

¹¹⁷ <https://www.mhc.ie/latest/news/green-public-procurement-survey-results>; <https://www.cepi.org/wp-content/uploads/2021/07/Key-Stats-2020-FINAL.pdf>, https://www.cocir.org/fileadmin/6_Initiatives_SRI/SRI_Status_Report/COCIR_SRI_Status_Report_2018_-_June_2019.pdf, <https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/health/TR%20Health%20Care%20EEE.pdf>

завжди закупувати сталі товари та послуги, Данія вимагає, щоб високий відсоток усіх публічних закупівель здійснювався як зелені, Данія, Німеччина, Італія, Франція та Португалія мають обов'язкові правила застосування зелених¹¹⁸, а зелені публічні закупівлі є частиною всіх навчальних програм з питань публічних закупівель в ЄС¹¹⁹. Однак рівень практичного впровадження є далеким від задовільного (з низьким рівнем дотримання в ЄС). Різниця в даному випадку представлена в основному на рівні існуючих недоліків у практиці закупівель, а не в корінних проблемах, які дуже схожі в усьому світі, з такими основними загальними бар'єрами для подальшого впровадження сталих та/або зелених публічних закупівель: обмеженість вибору постачальників (як основна проблема, яку зазвичай називають більше половини респондентів (в середньому 52%), бюджетні обмеження (через зростання цін, в середньому 47%) як другий фактор, і опір змінам, як основний культурний фактор (33%). Дуже часто (близько шести з десяти респондентів (59%) виділяють навчання та освіту як критично важливу підтримку, необхідну для успішного впровадження "зелених" публічних закупівель". Тому доцільно приділяти цій темі пріоритетну увагу, особливо під час вебінарів та семінарів, де можна сприяти широкому обговоренню між усіма зацікавленими сторонами необхідності, важливості та переваг формулювання реалістичних і досяжних критеріїв екологічної, державної, соціальної та корпоративної відповідальності та їх інтеграції в тендерну документацію та контракти, а також запровадження та реалізації ефективних механізмів перевірки для забезпечення дотримання постачальниками цих критеріїв.

Підготовка тендерної документації (60%)

Загалом 60% респондентів опитування зазначили, що не мають достатніх знань та/або хотіли б пройти навчання з підготовки тендерної документації. Водночас, за даними опитування, понад 80% респондентів зазначили, що використовували стандартні шаблони тендерної документації, на думку учасників фокус-груп, є місце для вдосконалення тендерної документації. Цей висновок підтверджується дослідженням ділової думки SIGMA 2023, яке показало, що 18,5%¹²⁰ бізнесу вирішили не брати участь у процедурах публічних закупівель через нечіткі критерії відбору або оцінки, необ'єктивні критерії або обтяжливі процедури. Крім того, 9,7%¹²¹ підприємств вирішили не брати участь у процедурах публічних закупівель через побоювання, що угода вже була наперед визначена ще до оприлюднення тендеру¹²². Важливо зазначити, що порівняння з аналогічними опитуваннями в інших країнах виявило схожість як у типах труднощів, з якими стикаються компанії, так і в рівні їх важливості для прийняття рішення про неучасть у тендері¹²³. Тому ця тема має бути з повагою відображена в усіх майбутніх навчальних програмах. Основна увага може бути приділена практичним заняттям, у тому

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/afa5e0df-fb19-11eb-b520-01aa75ed71a1/language-en>

¹¹⁸ file:///C:/Users/kater/Downloads/EU-US%20TTC6_Annex_GPP%20Best%20Practices.pdf

¹¹⁹ https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-training-toolkit_en

¹²⁰ Опитування ділової думки SIGMA 2023: 117 з 301 компанії у вибірці вирішили не брати участь у публічному тендері або процедурі закупівлі. З 301 компанії 56 вказали причиною, що "критерії виглядали такими, що розроблені спеціально для певних учасників" (18,5%), 24 - що причиною були "нечіткі критерії відбору або оцінки" (8,1%), а 51 - що "процедура виглядала надто бюрократичною або обтяжливою" (17%). Відповідно до стандартної методології, найбільший відсоток визначає розподіл балів.

¹²¹ Опитування ділової думки SIGMA 2023: 117 з 301 компанії у вибірці вирішили не брати участь у публічному тендері або процедурі закупівлі. З цих 117 компаній 29 вказали причину, що "угода, схоже, була укладена до того, як тендер був опублікований" (9,7%).

¹²² Варто зазначити, що менше 2% порушень, виявлених Держаудитслужбою у 2023 році, стосуються тендерної документації, зокрема спеціальних вимог чи критеріїв.

¹²³ <file:///C:/Users/kater/Downloads/SCSI-Public-Procurement-Survey-final-.pdf>,

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ee874832-decc-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en>,
<file:///C:/Users/kater/Downloads/HW042229ENN.pdf>, [file:///C:/Users/kater/Downloads/2022-Survey-of-State-Procurement-Practices-Report\(1\).pdf](file:///C:/Users/kater/Downloads/2022-Survey-of-State-Procurement-Practices-Report(1).pdf) <https://www.mhc.ie/latest/news/green-public-procurement-survey-results>

числі навчання на робочому місці з розробки технічних специфікацій (у співпраці з іншими підрозділами організації), вибору методу закупівель та підготовки тендерної документації.

Визначення ціни пропозиції (60%)

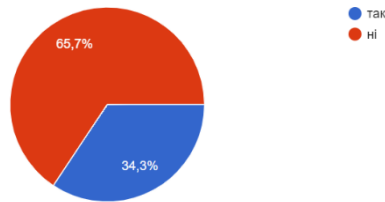
Загалом 60% респондентів опитування не мають достатніх знань та/або хотіли б пройти навчання щодо визначення ціни пропозиції, зменшення цінових ризиків та/або ризику некерованого зростання цін. Слід зазначити, що порівняння з аналогічними опитуваннями у світі показало, що останнім часом з'явилося багато скарг від фахівців із закупівель на значні коливання цін пропозицій через сильні зовнішні фактори безпеки, захисту та інфляції, а також на непередбачуваність ринків; закупівельники в усьому світі вважають, що вони повинні адаптуватися до цього нестабільного середовища разом зі своєю мережею постачальників. Тому варто розширити презентацію цієї теми тренінгу, включивши практичні приклади з інших країн щодо оцінки ризиків некерованого зростання або коливання цін, розробки заходів з пом'якшення наслідків, налагодження партнерських відносин та залучення стратегічних постачальників. Під час тренінгу слід належним чином розглянути виявлені прогалини в знаннях і навичках щодо методологій, моделей і методів розробки оптимальної ціни пропозиції, моделей прогнозування або стратегій пропозиції. Було б доцільно пов'язати цю тему з навчальними модулями щодо вибору критеріїв відбору, дослідження ринку та ризиків волатильності, пошуку постачальників, ведення переговорів та управління постачальниками в практичних та рольових вправах.

Управління постачальниками, побудова партнерських відносин (65,7%)

Згідно з опитуванням, понад 51% респондентів не мають достатніх знань і хотіли б пройти навчання з управління постачальниками. Водночас, управління постачальниками, поряд з дослідженням ринку, є темами, які представники замовника на регіональному рівні вважають найбільш важливими для включення в навчальну програму. Схожою є думка представників бізнесу (постачальників), які брали участь у регіональних заходах (фокус-групах), на думку яких відсутність постачальників та перебої у постачанні є одними з основних недоліків у процесі закупівель (особливо на регіональному рівні).

Інші недоліки, виявлені під час інтерв'ю з замовниками, включають відсутність ефективних механізмів перевірки постачальників, необхідність встановлення стратегічних партнерських відносин з постачальниками, використання рамкових угод. Представники бізнесу наполягали на попередніх консультаціях та ефективних механізмах зворотного зв'язку, які мають застосовуватися замовниками щодо кожного тендеру. За рекомендаціями представників усіх цільових груп, доцільно зробити акцент на цій навчальній темі в майбутніх навчальних програмах, семінарах та практичних тренінгах, пов'язавши її з усіма відповідними напрямками та надавши приклади належних практик інших країн щодо побудови відносин та забезпечення стратегічного партнерства з відповідними постачальниками.

Крім того, варто звернути увагу замовників на забезпечення релевантного зворотного зв'язку, зокрема на необхідність проведення консультацій з бізнесом під час дослідження ринку та визначення організаційних потреб (згідно з опитуванням, 65,7% респондентів з державного сектору не проводять попередніх консультацій з учасниками).



Порівняльний аналіз, проведений експертами проєкту, виявив значну схожість з потребами у сфері закупівель у всьому світі. Наприклад, Національна стратегія закупівель для місцевих органів влади в Англії (2022 рік)¹²⁴ визначає проблеми в управлінні постачальниками, стратегічними партнерами та рівнем участі МСП. Ці питання вирішуються за допомогою 32 заходів у чотирьох ключових сферах втручання: *Робота з партнерами, Залучення стратегічних постачальників, Управління контрактами та відносинами, Місцеві малі та середні підприємства (МСП) та залучення мікробізнесу.*

За даними Глобального дослідження закупівель 2023¹²⁵ (KPMG), *ризик зриву поставок* посідає друге місце серед основних зовнішніх викликів, з якими стикається функція закупівель (77% респондентів), а *брак співпраці із зацікавленими сторонами* - третє місце серед основних внутрішніх викликів, з якими стикається функція закупівель (44% респондентів). Для подолання цих викликів/ризиків більшість респондентів розробили стратегії або дорожні карти¹²⁶ розвитку своєї функції закупівель. 70 % повідомляють, що їхня дорожня карта акцентує увагу на можливостях управління відносинами з постачальниками, тоді як у найближчому майбутньому (12-18 місяців) вони також планують раціоналізувати базу постачання та вплив на витрати, а також покращити можливості партнерства, що свідчить про те, що вони вважають, що пошук постачальників та взаємовідносини повинні бути покращені.¹²⁷

Прогнозування та визначення потреб організації (46,8%)

Загалом 46,8% респондентів в опитуванні зазначили, що не мають достатніх знань та/або хотіли б пройти навчання з оцінки потреб, прогнозування попиту, підготовки стратегії із залученням різних підрозділів для задоволення майбутніх потреб організації в товарах і послугах, а також бюджетування. Навчання практичним навичкам складання планів закупівель назвали пріоритетним 8,1% респондентів опитування, які спеціально запропонували цю тему як важливу для включення в навчальну програму. Представники всіх цільових груп поділилися думкою, що вміння визначати потреби в закупівлях вимагає тісної співпраці з іншими підрозділами організації, що було визнано проблематичним більшістю учасників інтерв'ю та фокус-груп. Аналіз подібних опитувань у різних країнах показав, що ця тема є глобальним викликом і що забезпечення надійного постачання товарів за правильною ціною в поєднанні з точним прогнозуванням попиту є складним мистецтвом, яким потрібно оволодіти, що товарний ринок є непередбачуваним, і покупці повинні адаптуватися до цього мінливого середовища разом зі своєю мережею постачальників. Тому варто розширити цю тему в майбутній навчальній програмі, представивши практичні підходи до оцінки потреб на рівні відділу закупівель та на рівні організації, практичні поради щодо того, як забезпечити належну оцінку потреб організації та їхній зв'язок з бюджетом закупівель і

¹²⁴ file:///C:/Users/kater/Downloads/11.227_Національна_стратегія_закупівель_2022_ToolkitAA.pdf

¹²⁵ <file:///C:/Users/kater/Downloads/kpmg-2023-global-procurement-survey.pdf>, сторінка 5.

¹²⁶ 84% мають план на найближчі 1-3 роки, а 51% продумали стратегію розвитку закупівель на найближчі 3-5 років. У короткостроковій перспективі (1-3 роки).

¹²⁷ <file:///C:/Users/kater/Downloads/kpmg-2023-global-procurement-survey.pdf>, сторінка 4.

планом закупівель. Це вимагатиме командної роботи між фінансовим відділом, відділом закупівель та іншими відповідними підрозділами організації.

Управління контрактами (44%)

Понад 44% респондентів в опитуванні зазначили, що хотіли б навчитися контролювати виконання договорів про закупівлю, забезпечуючи при цьому технічну відповідність товару, роботи чи послуги, 8% респондентів вважають пріоритетними теми, пов'язані з укладанням та управлінням договорами, а 4,3% респондентів хотіли б, щоб у майбутні навчальні програми було включено тему про ведення обліку та контроль запасів. Згідно з результатами інтерв'ю та групових обговорень, як малі замовники, так і малі та середні підприємства-постачальники не мають можливості працювати зі складними контрактними формулами, і тому їм важко досягти хороших результатів. З представниками закупівельних організацій обговорювалися додаткові питання - поділ на лоти, відповідність кількості суб'єктів господарювання на ринку кількості лотів, можливість та роль нових учасників, відносний розмір лотів та ризик змови. Тому, враховуючи важливість цієї теми та той факт, що в багатьох випадках укладання договорів не здійснюється закупівельними підрозділами в Україні, важливо включити цю тему до стандартизованої навчальної програми та одночасно забезпечити практичне навчання всіх державних службовців, які беруть участь в управлінні закупівельними договорами, у тому числі за допомогою навчальних вебінарів, практичних кейсів, рольових ігор та інших інтерактивних методів та інструментів навчання.

ЦЗО (83%)

Менше 17% респондентів опитування мають знання та/або досвід користування послугами централізованих закупівельних організацій. Однак понад 83% хотіли б дізнатися про ЦЗО. Інтерв'ю та фокус-групи підтвердили цей висновок і виявили чітку проблему в якості послуг, що надаються, та в комунікації з ЦЗО: організації практично не працюють з централізованими закупівельними організаціями, особливо *на регіональному рівні*. Респонденти вважають це неефективним для своїх закупівель. Також рідко використовуються рамкові угоди, вони не є розвиненим інструментом, на думку учасників фокус-груп. Варто поглиблено проаналізувати це питання та обговорити можливі заходи щодо його вирішення та доцільні варіанти з усіма зацікавленими сторонами, щоб визначити подальші кроки (у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі). У тісній співпраці з представниками ЦЗО та всіма зацікавленими сторонами можна провести серію семінарів з питань політики, щоб підтримати процес вироблення політики необхідними доказами та даними.

Нормативно-правова база публічних закупівель (54%)

Згідно з опитуванням (питання в опитуванні розрізняють знання законодавчої бази та вміння застосовувати законодавчі положення), загалом 54% стверджують, що знають законодавчу базу у сфері публічних закупівель, але хотіли б поглибити свої знання, а понад 50% респондентів опитування стверджують, що можуть застосовувати законодавство у сфері публічних закупівель, але хотіли б вдосконалити свої практичні навички.

Згідно з інтерв'ю та обговореннями у фокус-групах, Постанова № 1178¹²⁸ /жовтень 2022 року, яка встановила спрощену та значно швидшу відкриту процедуру як пріоритетний метод, була загалом добре сприйнята.¹²⁹ Замовники високо оцінили гнучкість спрощених відкритих торгів, що дозволяє швидше присуджувати контракти. Електронні каталоги

¹²⁸ Який прийшов на зміну Указу № 169 / лютий 2022 року.

¹²⁹ Також підтверджено інтерв'ю SIGMA, травень 2023 року.

розглядаються як корисне, але не всеосяжне рішення через обмежене охоплення стандартних товарів. Однак серед фахівців існує занепокоєння щодо того, що чинні правила є нечіткими, відкритими для різних інтерпретацій та суперечливими¹³⁰. Основна критика стосується частоти законодавчих змін, відсутності попередніх консультацій із зацікавленими сторонами та сумнівного формулювання деяких правових положень. Ці висновки були підтверджені моніторинговим звітом SIGMA 2023, який вказує на деякі суперечливі думки між АМКУ, Держаудитслужбою та Мінекономіки, які були визначені як основна проблема під час інтерв'ю SIGMA 2023.¹³¹

Таким чином, навіть якщо респонденти не надають пріоритетного значення¹³², тренінги з правових питань, правової бази, а також поточного процесу гармонізації законодавства ЄС повинні бути включені в навчальну програму для фахівців у сфері публічних закупівель, а всі відповідні теми, пов'язані з правовими питаннями закупівель, повинні бути належним чином відображені в майбутній стандартизованій навчальній програмі для державних службовців.

Ще два аспекти дотримання законодавства були обговорені учасниками АПН - передбачуваність юридичної інтерпретації АМКУ, Держаудитслужби та Мінекономіки, а також непропорційність санкцій за недотримання законодавства.

Видається, що необхідні конкретні заходи, які б узгодили тлумачення ЗПЗ та передбачали реформування правової бази для виявлення порушень та покарання за них. Передбачені законом санкції повинні мати переважно превентивну та стримуючу функцію; вони повинні відповідати характеру, типу та серйозності порушення або помилки, а також ступеню впливу на суспільні інтереси та основні принципи проведення торгів і укладення договорів.

У зв'язку з цим можна розглянути наступні зміни;

- Зміна правових умов застосування відповідальності до осіб, відповідальних за організацію та проведення публічних закупівель, з метою зменшення відповідальності за формальні порушення (несуттєві (тривіальні) помилки, які не впливають на результати процедури).
- Зміна підходів та методів запобігання порушенням у сфері публічних закупівель, забезпечення застосування пропорційної відповідальності у разі вчинення таких порушень до відповідальних осіб.

Крім того, підвищення ефективності системи санкцій вимагає перегляду положень законодавства, що стосуються адміністративних покарань. Такий перегляд може бути пов'язаний з ретельним аналізом порушень, виявлених контролюючими органами (Держаудитслужбою), та відповідних покарань, накладених за них.

¹³⁰ Крім того, незважаючи на ефективне дотримання принципів прозорості та рівного ставлення через процедуру відкритих торгів, порівняно з ЗПЗ, Указ ще більше відхиляється від відповідності законодавству ЄС.

¹³¹ Наприклад, поява різних інтерпретацій щодо використання механізму 24-годинної корекції, як свідчать приклади https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/iaku-pozytsiui-obyraie-dasu-shchodo-24-hodyn-minekonomiky-chy-amku/ та <https://konsaltua.com/news/24-godyny-na-vypravlennya-pomylok-chy-mozhna-dozavantazhuvaty-vidsutni-v-skladi-tendernoyi-propozycziyi-dokumenty-poglyady-amku-dasu-sudiv/>, стала помітною точкою розбіжностей.

¹³² Більше половини респондентів в опитуванні зазначили, що вони знають законодавчу базу у сфері публічних закупівель та вміють застосовувати окремі аспекти законодавства, але хотіли б дізнатися більше та вдосконалити свої практичні навички.

Важливо також *відстежувати ефект від застосування санкцій* (вплив у довгостроковій перспективі). На основі цього слід точніше визначати порушення, виокремлюючи ті з них, які є несуттєвими і не впливають на проведення конкурсів та вибір підрядника.

З іншого боку, штрафні санкції повинні відповідати типу та серйозності порушень, а при встановленні розміру санкції не повинно *бути дуже широкого діапазону для варіацій*. Це є однією з передумов уніфікації підходів органів, що накладають санкції.

Дуже корисним для оптимізації контролю ex-post є вдосконалення інтегрованої системи показників для періодичного звітування про порушення та накладені адміністративні стягнення. Це сприятиме розвитку контролю та дозволить легше відслідковувати тенденції на практиці та відстежувати помилки і порушення, яких припускаються замовники.

Це також допоможе вчасно вжити заходів щодо виявлення поганих практик, наприклад, шляхом надання методичних рекомендацій та інструкцій.

І останнє, але не менш важливе: єдиний підхід до звітування про результати контролю полегшить статистику, практику збору та аналізу даних, а також результати МіО.

- Дисциплінарні, цивільні та кримінальні санкції до осіб, причетних до порушень, шахрайства, активної та пасивної корупції у сфері публічних закупівель, мають бути визначені та застосовуватися пропорційно (до рівня правопорушення) та своєчасно, що може призвести, наприклад, до
 - ✓ *Для учасників закупівель у приватному секторі:*
 - Відмова або втрата контракту
 - Забезпечувальні заходи (наприклад, рішення про припинення процедури)
 - Відшкодування збитків (наприклад, відшкодування витрат на проведення тендеру та упущеної вигоди)
 - Конфіскація тендерної або гарантійної застави
 - Конфіскація неправомірно отриманих доходів
 - Позбавлення права укладати майбутні контракти, щоб утримати суб'єктів приватного сектору від участі в корупційних практиках
 - ✓ *Для замовників:*
 - Адміністративні наслідки для покарання замовника
 - Фінансові санкції для примушення замовників суворо дотримуватися своїх правових зобов'язань

4. Порівняння прогалин у спроможності, виявлених під час опитування, проведеного у 2022 році, та результатів опитування, проведеного у 2024 році

Цікаво порівняти опитування, проведене у 2022 році проектом технічної допомоги ЄС "Підтримка реформи публічного адміністрування в Україні"¹³³ та опитування, проведене у квітні 2024 року проектом EU4PFM. На основі результатів та висновків опитування 2022 року було розроблено два онлайн-курси та проведено серію тематичних вебінарів для державних службовців ДПП за підтримки проекту ТД ЄС.

Порівняння зібраних даних виявило такі основні відмінності:

¹³³ EuropeAid/140597/DH/SER/

- Щодо знання системи контролю, перегляду та оскарження, то порівняно з 2022 роком кількість респондентів, які заявили, що мають достатні та дуже добрі знання, збільшилася на 18%.
- Що стосується знання законодавчої бази, то майже на 6% збільшилася кількість респондентів, які заявили, що вони дуже добре знають законодавчу базу, і на 3% зменшилася кількість державних службовців, які заявили, що вони погано знають законодавчу базу.
- Що стосується планування закупівель, то на 17% зросла кількість респондентів, які зазначили, що мають дуже добрі знання, і на 6% зменшилася кількість державних службовців, які зазначили, що потребують додаткового навчання.
- Також значно зросла зацікавленість у навчанні щодо використання нецінових критеріїв для оцінки тендерних пропозицій, підвищення ефективності закупівель та оптимізації робочих процесів, а також у навчанні щодо підготовки технічних специфікацій.
- Серед працівників сфери публічних закупівель більш помітною є тенденція вважати себе професіоналами та прагнути до розвитку потенціалу як ключового фактору своєї професійної кар'єри. У всіх питаннях опитування, де зазначений рівень знань та/або навичок є більш ніж задовільним, переважна кількість респондентів (2024) вказує на більшу готовність дізнатися більше та заглибитися у відповідні питання (навіть якщо вони вважають, що їхні знання у відповідній сфері/темі є задовільними).
- Значне зростання інтересу до ефективності закупівель. На думку респондентів АПН 2024, публічні закупівлі в Україні трансформуються від функції, орієнтованої на процес, до функції, орієнтованої на результат. Видається, що вирішальним фактором для цієї трансформації є спроможність збирати та аналізувати дані, знання та розуміння структури ринку, вміння обирати механізми укладання договорів, а також збалансовувати ризики та стимули при підготовці проектів контрактів.

Висновок: Через різні зовнішні фактори, які впливали на ефективність публічних закупівель протягом останніх 2 років, законодавчі зміни через війну, нещодавню необхідність інтенсифікації транспозиції директив ЄС, високу плінність кадрів тощо, важко довести зв'язок між цими факторами та позитивними зрушеннями і змінами, які відбулися в сфері публічних закупівель за підтримки проектів технічної допомоги ЄС. - Дуже важко довести прямий зв'язок і пов'язати позитивні зрушення та зміни із заходами, вжитими ДПП за підтримки проектів технічної допомоги ЄС. Проте можна стверджувати, що онлайн-курси, тематичні вебінари, регіональні заходи, підготовка тренерів для суддів та онлайн-тренінги для АМКУ, а також інші заходи з підвищення кваліфікації сприяли покращенню результатів (дані та оцінки, наведені в самооцінці державних службовців у період з 2022 по 2024 рік).

Додаток 1. Аналіз опитування щодо визначення потреб державних службовців, відповідальних за публічні закупівлі (квітень 2024 року)

Передумови

Опитування було проведене в рамках аналізу навчальних потреб (АПН) українських державних службовців у сфері публічних закупівель на національному та регіональному рівнях. Результати аналізу будуть використані для розробки типової навчальної програми для державних службовців у сфері публічних закупівель, яка буде затверджена Національним агентством з питань державної служби та Міністерством економіки України.

Опитування було зосереджене на загальних (функціональних і технічних) можливостях державних службовців, які відповідають компетенціям, необхідним для належного виконання функцій, пов'язаних із закупівлями. Запитання в опитуванні були спрямовані на визначення потреб у розвитку потенціалу та навчанні всіх державних службовців, які беруть участь у різних операціях та видах діяльності протягом усього циклу закупівель.

Цільовою аудиторією були державні службовці - фахівці з питань публічних закупівель або інші фахівці, які виконують функції публічних закупівель, зокрема, фахівці, які займаються розробкою технічних специфікацій, плануванням та визначенням потреб, аналізом ринку та договірною роботою.

Наприкінці березня посилання на опитування разом із супровідним листом Департамент публічних закупівель та конкурентної політики Мінекономіки надіслав до обласних адміністрацій з проханням до всіх фахівців, які працюють у сфері закупівель, пройти опитування. Станом на 20 квітня 2024 року опитування заповнили 1 410 осіб.

Детальний опис результатів опитування

Цільова група

Опитування проводилося серед державних службовців на регіональному та національному рівнях.

На рівні центральних органів виконавчої влади були представники Міністерства юстиції України, Міністерства оборони України, Міністерства енергетики України, Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), Державна служба статистики, Державна міграційна служба України, Державна митна служба України, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Бюро економічної безпеки України, Державна казначейська служба України, Державний центр кіберзахисту, Державна установа "Інфраструктурний та Державна установа "Інфраструктурно-технологічний центр МВС України", Державна прикордонна служба України, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство рибного господарства України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство рибного господарства, Пенсійний фонд України, Державна служба

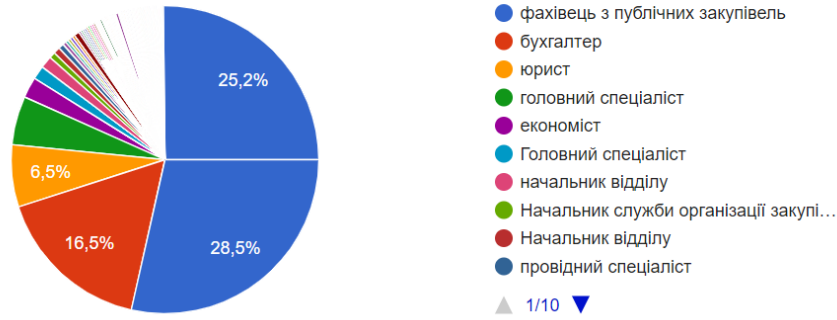
України з питань геодезії, картографії та кадастру, Український інститут національної пам'яті, Національна соціальна служба України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та інші.

На рівні регіональних органів влади були представники з усіх областей України, різних департаментів та відомств, комунальних підприємств, сервісних центрів МВС. Наприклад, Департамент дорожнього господарства Вінницької обласної державної адміністрації, Департамент культури і туризму Харківської обласної військової адміністрації, Управління капітального будівництва Полтавського міськвиконкому, Управління розвитку споживчого ринку та захисту прав споживачів Одеської міської ради, Управління інформації та зв'язків з громадськістю Миколаївської обласної військової адміністрації, Департамент містобудування та архітектури, Служба розвитку муніципальної торгівлі Одеської міської ради, Департамент міжнародного співробітництва та економічного розвитку Сумської обласної державної адміністрації, Управління дорожнього господарства Вінницької обласної військової адміністрації, Департамент містобудування та архітектури Київської обласної державної адміністрації, Департамент науки і освіти Харківської обласної державної адміністрації, Департамент гуманітарної політики Вінницької обласної державної адміністрації, Департамент цивільного захисту Харківської обласної військової адміністрації, Нижньодуванська селищна військова адміністрація Сватівського району Луганської області, Департамент економічного розвитку та зовнішньоекономічної діяльності Луганської обласної державної адміністрації, Управління з питань цивільного захисту та оборонної роботи Полтавської міської ради, Управління будівництва, енергозбереження, архітектури та містобудування Луганської обласної державної адміністрації, Луганська обласна державна адміністрація, Департамент економічного розвитку, торгівлі та залучення інвестицій Полтавської обласної військової адміністрації, Красноріченська селищна військова адміністрація Сватівського району Луганської області, Департамент економічного розвитку і торгівлі Тернопільської обласної військової адміністрації, підрозділи Національної поліції та інші.

В опитуванні також взяли участь посадові особи органів місцевого самоврядування, представники територіальних громад, центрів надання адміністративних послуг та інші.

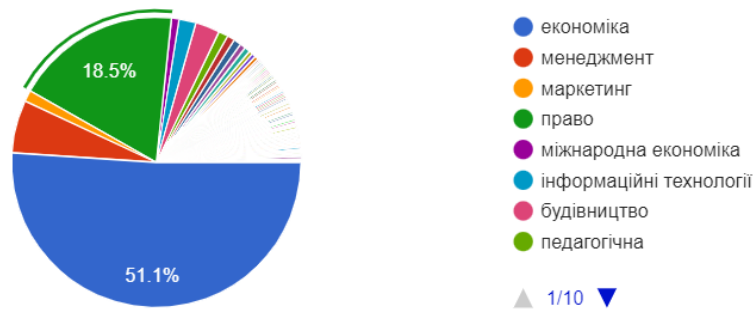
Крім того, серед респондентів були представники військових частин та прикордонних загонів Державної прикордонної служби України, Міністерства оборони України та інші.

28,5% (402 особи) респондентів є фахівцями з публічних закупівель, 16,5% (233 особи) - бухгалтерами, 6,5% (92 особи) - юристами. Серед інших домінуючих посад - начальники відділів, провідні спеціалісти, головні спеціалісти, начальники відділу організації закупівель, начальники служби закупівель, начальники відділу матеріально-технічного забезпечення, головні спеціалісти відділів планування, бухгалтерського обліку та звітності, завідувач сектору матеріально-технічного забезпечення, завідувач продовольчої служби, спеціалісти з тендерних процедур, тендерного та договірної відділів, адміністративно-господарської роботи та ін.



Згідно з опитуванням, проведеним у 2022 році, більшість працівників сфери публічних закупівель мають економічну (51,1%), юридичну (18,5%) та управлінську (5,9%) освіту.

476 responses

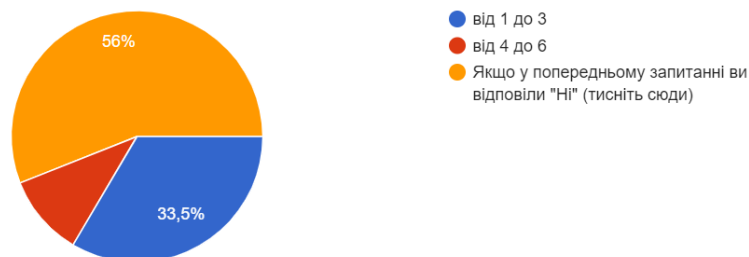


Невеликий відсоток уповноважених осіб мають інженерно-будівельну освіту.

Організаційна структура відділів закупівель та їх склад

Більшість респондентів зазначили, що в їхніх організаціях немає спеціального підрозділу із закупівель - 906 осіб (64,3%).

Близько 10% респондентів відповіли, що в їхніх організаціях за закупівлі відповідають 4 і більше осіб, 33,5% респондентів - від 1 до 3 осіб.



Понад 70% респондентів підпорядковуються керівникам організацій, 7,9% - заступникам керівників організацій та 7,2% - головним бухгалтерам.



Організація закупівельної діяльності та проблеми, що виникають при виконанні службових обов'язків

Респонденти зазначили, що майже в 78% організацій посадові обов'язки осіб, які виконують функції закупівель, включають закупівельну діяльність та інші операції, пов'язані з державними закупівлями.

36,2% респондентів зазначили, що їхні організації мають організаційні та процедурні правила, але вони не зосереджені на закупівельних процесах, а відображають загальні цінності організацій.

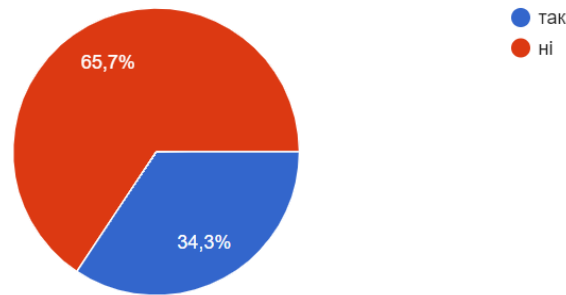
34,8% респондентів не мають ані посібників із забезпечення якості, ані правил, процедур, стандартних протоколів, етичних кодексів тощо.

Лише 6% респондентів зазначили, що Кодекс ділової поведінки взагалі існує, але ці кодекси в основному не відображають питань, пов'язаних із закупівлями.



1 169 осіб (близько 83% респондентів) використовують стандартні шаблони тендерної документації.

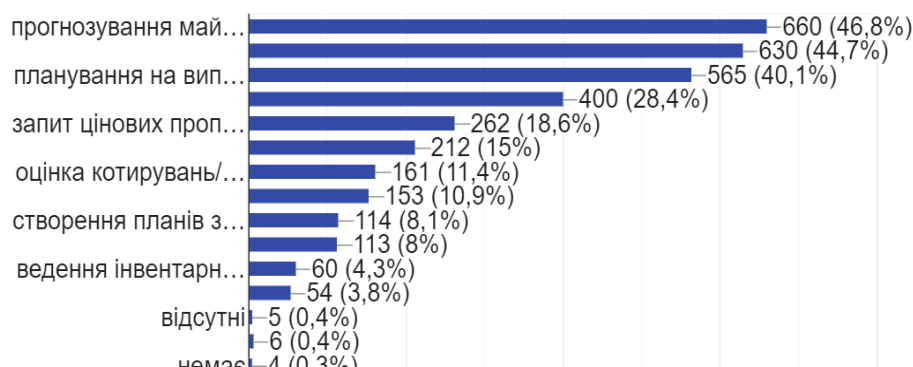
926 осіб (65,7%) не проводять попередніх консультацій з учасниками.



Респонденти дали досить різні відповіді, визначаючи основні труднощі, з якими вони стикаються при виконанні функцій, пов'язаних із закупівлями. Серед основних можна виділити наступні:

- прогнозування майбутніх потреб, підготовка стратегії із залученням різних відділів для задоволення майбутніх потреб організації в товарах та послугах, а також бюджетування (46,8%),
- розробка технічних специфікацій (44,7%),
- планування на випадок надзвичайних ситуацій, управління ризиками, забезпечення якості (40,7%),
- підготовка тендерних пропозицій та документів (28,4%),
- цінові торги (18,6%),
- визначення постачальників, управління постачальниками (15%),
- оцінка цінових пропозицій від постачальників (11,4%),
- моніторинг постачання товарів, надання послуг або виконання робіт (10,9%),
- складання планів закупівель (8,1%),
- укладання та управління контрактами (8%),
- ведення обліку та контроль запасів (4,3%),
- дотримання правил і норм етичної поведінки (3,8%)
- і т.д.

1 410 відповідей



Додатковими проблемами є відсутність єдиної та чіткої позиції органу оскарження закупівель, прийняття випадкових рішень Антимонопольним комітетом України за абсолютно ідентичними скаргами замовників, суперечливі офіційні роз'яснення та судові рішення щодо зміни ціни на товари у разі коливання ринкових цін, обмеженість фінансування, постійні зміни в законодавстві, неоднозначне трактування законодавства, покладення на відділ взаємодії нетипових закупівель через відсутність посад у певній

предметній сфері (напр., закупівлі засобів радіоелектронної боротьби), взаємодія між підрозділами, додаткове навантаження поза межами функціональних обов'язків (чергування тощо), що призводить до скорочення часу на виконання основної роботи, а саме закупівель, нестача персоналу, відсутність помічника та відсутність можливості ввести додаткову штатну одиницю, моніторинг послуг та робіт, прогнозування майбутніх потреб у закупівлі запасних частин для транспортних засобів.

Також було виявлено, що для уповноважених осіб не проводиться навчання з правових аспектів закупівель, відсутнє обов'язкове навчання та відповідальність конкретних підрозділів за підготовку технічних специфікацій, пропозицій або кваліфікаційних вимог.

Через необхідність оприлюднення тендерної документації, технічних, якісних, кількісних характеристик та обґрунтування на веб-порталі "КиївАудит" (Департамент аудиту Київської міської державної адміністрації) протягом 10 робочих днів, втрачається актуальність ціни та актуальність потреби. Слід зазначити, що іноді аудит є цінним, але є сенс скоротити терміни проведення аудиту.

Самооцінка компетенцій та навичок для виконання обов'язків у сфері публічних закупівель (на основі Європейської рамки компетенцій у сфері закупівель / ProcurCompEU)

Понад 50% респондентів стверджують, що добре орієнтуються в законодавстві про публічні закупівлі та інших відповідних галузях права і можуть добре застосовувати окремі аспекти законодавства, а також інші нормативно-правові акти у сфері закупівель. 46% вільно користуються електронною системою закупівель, а також іншими допоміжними ІТ-системами та інструментами (наприклад, аналітичним модулем BI-Prozorro). Близько 50% досить добре знають особливості та специфіку категорій закупівель, які найчастіше використовуються в організаціях, тоді як 25% не мають жодної інформації про інші категорії.

48% можуть підготувати технічні специфікації, які дозволять потенційним учасникам торгів подати реалістичні пропозиції, що відповідають потребам організації. 42% можуть підготувати закупівельні документи, включаючи відповідні критерії оцінки, кваліфікаційні критерії та істотні умови контракту, та ефективно їх оцінити.

Лише 15% респондентів використовують нецінові критерії для оцінки тендерних пропозицій, 22% не мають жодної інформації про це, а 30% мають недостатньо інформації.

44% можуть добре оцінити виконання контракту, близько 40% можуть оцінити процес та результати закупівель, щоб зробити висновки про те, як підвищити ефективність майбутніх закупівель, а решта 35% роблять це досить успішно.

Близько 40% респондентів оцінюють ефективність закупівель і мають розроблені критерії, але хотіли б поглибити свої знання в цій сфері.

40% зазначили, що їм відомі різні стратегії закупівель, зокрема вибір способу (процедури) закупівлі, поділ предмета закупівлі на лоти тощо.

Майже 60% не мають досвіду користування послугами централізованої закупівельної організації та не володіють достатніми знаннями.



Більш детальну інформацію можна знайти в таблиці нижче.



Перелік навичок та компетенцій	1 - Я нічого не знаю	2 - У мене погані знання	3 - Я маю знання, але хотів би їх поглибити	4 - Я маю знання і не потребую навчання	5 - У мене достатньо знань
Наскільки добре ви знаєте планування закупівель, пріоритети політики та бюджет вашої організації?	2.3%	8.08%	42.27%	24.54%	22.77%
В якій мірі ви здатні скласти план закупівель відповідно до наявних бюджетних ресурсів?	2.77%	8.08%	36.52%	26.67%	25.96%
Наскільки добре ви знаєте різні етапи процесу закупівель - від підготовки тендерного оголошення до укладення контракту?	2.48%	7.59%	38.87%	22.77%	28.79%
Наскільки добре ви знаєте законодавство про публічні закупівлі та інші відповідні галузі права?	2.3%	7.87%	53.76%	23.69%	12.34%
Наскільки добре ви вмієте застосовувати окремі аспекти законодавства, а також інші нормативно-правові акти у сфері закупівель?	2.48%	9.86%	50.43%	24.61%	12.62%
Наскільки добре ви володієте системою електронних закупівель та іншими допоміжними ІТ-системами та інструментами (наприклад, аналітичним модулем VI-Prozorro)?	26.95%	14.33%	46.1%	22.34%	14.47%
Наскільки добре ви знаєте, як використовувати та просувати відповідні політики сталого розвитку?	13.19%	27.59%	43.62%	12%	3.62%
Наскільки добре ви знаєте особливості та специфіку окремих категорій закупівель, таких як закупівлі товарів, послуг та робіт?	24.82%	9.93%	49.86%	25%	13%
Наскільки добре ви підтримуєте відносини з постачальниками, чи виникають у вас труднощі?	5.04%	7.08%	35.96%	33.76%	17.45%
Наскільки добре ви знаєте та застосовуєте інструменти та методи оцінки потреб?	3.76%	11.56%	48.94%	24.82%	10.92%
Наскільки добре ви володієте інструментами аналізу ринку та відповідними методами залучення на ринок?	5.53%	19.50%	49.72%	18.09%	7.16%
Наскільки добре ви знаєте різні стратегії закупівель, зокрема, вибір методу (процедури) закупівлі, поділ предмета закупівлі на лоти тощо?	3.55%	11.70%	41.63%	24.11%	19.01%
Наскільки добре ви вмієте готувати технічні специфікації, які дозволяють потенційним учасникам торгів подавати реалістичні пропозиції, що відповідають потребам організації?	5.04%	15.04%	47.52%	21.77%	10.64%
Наскільки добре ви вмієте готувати закупівельну документацію, включаючи відповідні критерії оцінки, кваліфікаційні критерії та істотні умови договору?	3.83%	12.91%	41.99%	24.04%	17.23%
Наскільки ви здатні об'єктивно та прозоро	3.19%	11.70%	41.28%	26.31%	17.52%

Перелік навичок та компетенцій	1 - Я нічого не знаю	2 - У мене погані знання	3 - Я маю знання, але хотів би їх поглибити	4 - Я маю знання і не потребую навчання	5 - У мене достатньо знань
оцінювати пропозиції за задалегідь визначеними критеріями?					
Чи маєте ви досвід використання нецінових критеріїв для оцінки тендерних пропозицій?	22.48%	29.43	33.05%	10%	5.04%
Наскільки добре ви можете контролювати виконання контракту, забезпечуючи при цьому технічну відповідність товару, роботи чи послуги?	6.24%	11.33%	44.04%	23.09%	12.48
Наскільки добре ви можете оцінити процес і результати закупівель, щоб зробити висновки про те, як підвищити ефективність майбутніх закупівель?	3.76%	11.77%	48.01%	22.84%	13.62%
Наскільки добре ви розумієте функції внутрішнього контролю та аудиту та їх важливість для контрольних функцій, які забезпечують дотримання вимог, ефективність та якість?	5.96%	15.32%	45.82%	20.78%	12.13%
В якій мірі ви можете контролювати ризики та вживати заходів для захисту інтересів організації?	5.81%	19.86%	48.65%	20.28%	9.72%
Чи оцінюєте ви ефективність своєї закупівельної діяльності?	8.51%	12.41%	40.43%	23.26%	15.39%
Чи є у вас розроблені критерії оцінки ефективності закупівельної роботи?	16.53	23.26%	38.94%	14.75%	6.52%
Чи є у вас досвід користування послугами централізованої закупівельної організації?	40.21%	20.57%	22.55%	8.23%	8.44%

Посібники та навчальні матеріали

1 128 респондентів (80%) зазначили, що хотіли б отримати посібники з практичними рекомендаціями щодо організації закупівель (функцій та процесів), 855 (60%) вказали, що корисними були б практичні рекомендації щодо розробки процедур забезпечення якості закупівель. 606 респондентів (43%) вважають, що корисними були б посібники з планування та оцінки потреб, а 579 (41%) хотіли б отримати посібники з українських та міжнародних стандартів публічних закупівель.

448 респондентів були б зацікавлені в посібниках з оцінки ефективності, а близько 300 респондентів - у нормативно-правових актах ЄС, етичній поведінці у сфері закупівель та тематичних дослідженнях і/або узагальненнях українських та європейських судових справ у конкретних сферах.

Навчальні та освітні програми

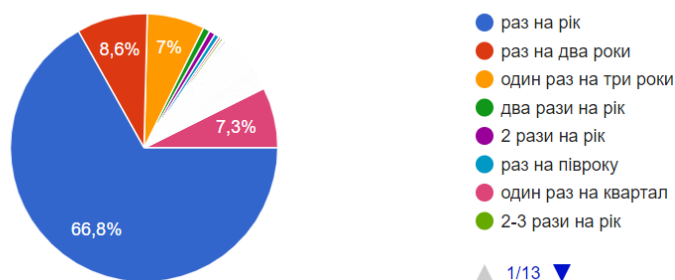
Рекомендовані теми для тренінгів:

- Практичні рекомендації щодо розробки процедур забезпечення якості закупівель (211 запитів, що становить близько 25% від усіх запитів),
- Процес організації закупівель (147 (18%) запитів),

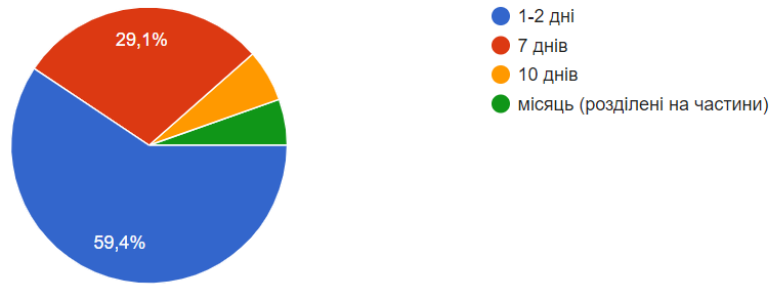
- Зміни законодавства (49 запитів, що становить близько 6%) та українських і міжнародних норм у сфері публічних закупівель (51 запит),
- Практичні рекомендації щодо розробки процедур забезпечення якості закупівель (понад 46 запитів),
- Проблемні питання щодо закупівель під час воєнного стану,
- Особливості закупівель в органах місцевого самоврядування,
- Публічні закупівлі у сфері будівництва,
- Закупівля електроенергії під час воєнного стану,
- Як використовувати централізовану закупівельну організацію,
- Закупівлі за рахунок грантів міжнародної фінансової допомоги,
- Організація внутрішнього контролю закупівель,
- Ризики при плануванні закупівель та способи їх уникнення,
- Українські та міжнародні правила публічних закупівель;
- Етична поведінка у сфері закупівель та управління контрактами,
- Закупівлі в контексті взаємовідносин з органами Державного казначейства, Державної аудиторської служби, Антимонопольного комітету,
- Розробка висновків Держаудитслужби, як правильно співвідносити,
- Аналіз практики Держаудитслужби та АМКУ (практичні кейси органів оскарження та органів державного фінансового контролю),
- Зміни в законодавстві - менше, ніж у попередньому опитуванні 2022 року,
- Підготовка тендерної документації - менше, ніж у попередньому опитуванні,
- Робота з постачальниками,
- Визначення потенційних постачальників та запит на отримання пропозицій,
- Нецінові критерії оцінки пропозицій та їх практичне застосування,
- Очікувана вартість предмета закупівлі,
- ІТ-системи та інструменти.

85% респондентів зацікавлені в участі у спеціалізованих тренінгах/вебінарах, розроблених представниками Мінекономіки, АМКУ та Державної аудиторської служби України на відповідну тематику.

На думку 67% респондентів, тренінги та підвищення кваліфікації потрібно проводити раз на рік, 8,6% - раз на два роки, а 7% - раз на три роки.



Тривалість тренінгу може бути від двох до семи днів. 60% виступають за 1-2-денний тренінг, тоді як близько 30% не заперечують проти 7-денного тренінгу.



За останні два роки 60% респондентів проходили навчання.

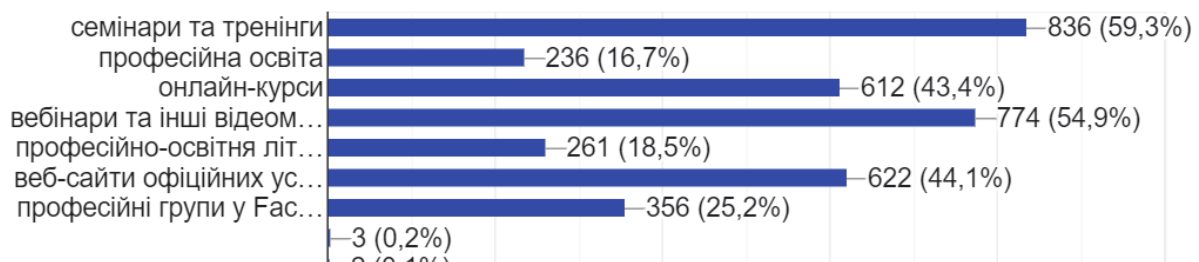
Найпопулярнішими курсами серед респондентів були загальні курси на освітній платформі Prometheus (близько 65 відповідей), спеціалізовані курси на платформі Радник/Радник (близько 50 відповідей), онлайн-курси та вебінари на Prozorro близько 50 осіб, вебінар від Мінекономіки (понад 40 слухачів).

Корисними також згадуються вебінари ООН, ЮНІСЕФ, тренінги EU4Recovery, тренінги від ГО "Світове право", ТОВ "Закупівлі", експертної платформи "Тендер", платформи TNDR, Центру громадського моніторингу та досліджень, Торгово-промислової палати України (Львівська, Тернопільська області).

Серед лекторів студентам найбільше сподобалися вебінари Неллі Стельмах про оборонні закупівлі, інші згадують Ярославу Дуброву з "Радника".

Крім того, було відзначено, що корисної інформації для учасників майже не було.

Найбільш корисними для професійної діяльності ресурсами є офлайн-тренінги та семінари (886 респондентів, близько 60%), вебінари та інші відеоматеріали - 774 (55% респондентів), онлайн-курси - 612 відповідей (43%), сайти офіційних установ (44%).



Додаток 2. Звіт за результатами проведених інтерв'ю та фокус-груп для визначення навчальних потреб експертів та учасників публічних закупівель (постачальників/бізнес-сектору) (інтерв'ю та фокус-групи проведені у квітні-червні 2024 року)

Вступ

Інтерв'ю та фокус-групи були проведені в рамках Аналізу потреб у навчанні (АПН) фахівців у сфері публічних закупівель та постачальників у сфері публічних закупівель на національному та регіональному рівнях України. Інтерв'ю та фокус-групи були проведені проектом EU4PFM у тісній співпраці з Департаментом публічних закупівель Мінекономіки.

Метою інтерв'ю було поглиблене з'ясування існуючих проблем та шляхів їх вирішення в організації повного циклу закупівель, розробка сталої системи управління людськими ресурсами фахівців у сфері публічних закупівель, визначення потреб у розбудові потенціалу та навчанні фахівців та управлінського персоналу у сфері публічних закупівель. Фокус-групи створили відкритий простір для обговорення існуючих проблем у сфері публічних закупівель та обміну можливими рішеннями для покращення функціонування сфери.

Глибинні інтерв'ю та обговорення у фокус-групах з окремими фахівцями у сфері публічних закупівель з державного (замовники) та приватного (постачальники) секторів на національному та регіональному рівнях України були проведені експертами проекту EU4PFM (у тісній співпраці з Мінекономіки), як зазначено нижче:

- З квітня по червень 2024 року було проведено понад 30 інтерв'ю з фахівцями з публічних закупівель різного рівня відповідальності - 24 представниками керівного складу державних установ/державних підприємств центрального рівня, а також представниками ЦЗО обласних органів влади. Бізнес-сектор був представлений 11 компаніями/постачальниками, серед яких 5 осіб працювали уповноваженими особами, але мали попередній досвід роботи в енергетичному секторі, будівництві, постачанні продуктів харчування, текстилю, ІТ, освітніх компаніях тощо.
- У травні було проведено дві фокус-групи з представниками експертів у сфері публічних закупівель, переважно з національних організацій. Серед учасників були представники Національного банку України, Генеральної прокуратури України, Міністерства енергетики України, Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України, Комунального некомерційного підприємства "Центр первинної медико-санітарної допомоги № 3 м. Вінниця", НАК "Нафтогаз України", ПАТ "Укрпошта", ТОВ "Газові видобувні системи" та ін.
- У червні було проведено чотири регіональні фокус-групи, в яких взяли участь фахівці з публічних закупівель та представники постачальників з Кропивницького та Вінниці. В обох фокус-групах взяли участь 32 фахівці з публічних закупівель

(18 у Кропивницькому та 14 у Вінниці) та 23 представники бізнесу (12 з Кропивницького та 11 з Вінниці).

Наступні групи тем/питання обговорювалися з представниками громадського сектору під час інтерв'ю та фокус-груп:

- Структура та організація роботи у сфері публічних закупівель, розподіл ролей та обов'язків між працівниками організації. Чи всі лінії відповідальності чітко визначені та описані у внутрішніх правилах/процедурах та/або посадових інструкціях в організації/компанії? Організація процесу публічних закупівель для повного циклу закупівель, процедури, норми, інші пов'язані документи; організаційна структура ЦЗО, ролі та організація закупівельного циклу, ефективність робочих процесів, діджиталізація, належний розподіл функцій та обов'язків;
- Наявність та майбутній розвиток сталої системи управління людськими ресурсами для фахівців у сфері публічних закупівель, потреби у розбудові спроможності та навчанні фахівців у сфері публічних закупівель та управлінського персоналу, практика управління людськими ресурсами, потреби та можливості;
- Методи регулювання ефективності закупівель (санкції та заохочення); підзвітність та управлінська відповідальність у практиці публічних закупівель, система санкцій за порушення, роль контрольно-ревізійних органів у підвищенні ефективності роботи персоналу, що здійснює публічні закупівлі;
- Сильні сторони потенціалу, прогалини та конкретні потреби у навчанні.

Для бізнес-сектору/постачальників теми для обговорення були структуровані наступним чином:

- Організація роботи, пов'язаної з проведенням публічних закупівель та визначенням пов'язаних з цим проблем;
- Сильні сторони потенціалу, прогалини та конкретні потреби у навчанні;
- Специфічні потреби, пов'язані з ЄС та міжнародними ринками, включаючи тендерні процедури програм ЄС.

Методологія

Використані методи та інструменти: якісне опитування

Якісне дослідження проводилося з використанням методів глибинного інтерв'ю та фокус-групових дискусій.

Глибинні інтерв'ю¹³⁴ ґрунтувалися на напівструктурованих анкетах, адресованих усім цільовим групам, і передбачали індивідуальну бесіду, яка дотримувалася рамок тем/тематики, пов'язаних з ПЗ, дозволяючи також ставити нові питання на основі відповідей респондентів та динаміки бесіди. Інтерв'ю тривало близько однієї години.

Онлайн-групові дискусії та фокус-групи передбачали обговорення в групах по 4-8 осіб, яких модератор заохочував до обговорення конкретних тем, пов'язаних із закупівлями.

¹³⁴ Напівструктуроване інтерв'ю - це метод збору даних, який передбачає постановку учасникам набору відкритих запитань, після чого ставляться уточнюючі запитання для подальшого вивчення їхніх відповідей та теми, що їх цікавить. Це індивідуальна бесіда, спрямована на глибоке обговорення проблемних питань, пов'язаних з операціями державних закупівель.

На відміну від індивідуальних інтерв'ю, фокус-групи сприяли груповій динаміці та взаємодії, що забезпечувало більшу спонтанність, зменшувало опір учасників та покращувало діалог.

Групові дискусії під час регіональних заходів. (Фокус-) групові дискусії з представниками регіональних ЦЗО та постачальниками мали на меті створити відкритий простір для обговорення відкритого переліку тем, багато питань у сфері публічних закупівель у відповідному регіоні були порушені бізнесом; учасників заохочували ділитися як своїми проблемами, так і можливими рішеннями, думками та поглядами, намагалися пояснити причини виникнення проблем та їхній вплив на процес і результати ПЗ. Фокус-групи в регіонах тривали близько півтори години.

Актуальні дані про сферу публічних закупівель в Україні у 2023 році

Загальна кількість оголошених закупівель у 2023 році становить понад 3,55 мільйона, а загальна очікувана вартість таких закупівель - понад 1,23 трильйона гривень (на 20,34% більше порівняно з 2022 роком). Однак ця сума все одно менша, ніж у 2021 році.

У 2023 році було проведено 261 890 конкурентних закупівель та укладено договорів на суму 488,9 млрд грн, тоді як кількість неконкурентних закупівель склала 3 175 365 із загальною вартістю договорів 305,2 млрд грн. Загальна сума укладених договорів склала близько 794 млрд грн.¹³⁵

У 2023 році частка договорів, укладених за результатами конкурентних методів закупівель, зросла до 61,56% порівняно з 40,9% у 2022 році.

Інтерес бізнесу до ринку закупівель також зріс. Закупівлі, оголошені в період з 01.01.2023 по 31.12.2023, показали зростання кількості постачальників на 13% порівняно з 2022 роком, до 208 480 суб'єктів господарювання, але цей показник все одно був нижчим, ніж у довоєнному 2021 році. Кількість постачальників, які брали участь у конкурентних закупівлях, становила 37 528 суб'єктів господарювання, з них 10 553 - нові постачальники (які не брали участі в закупівлях протягом попередніх двох років).

Цільові групи

Регулювання публічних закупівель в Україні (розробка, реалізація та моніторинг політики у сфері публічних закупівель) здійснюється такими основними зацікавленими сторонами:

- державні установи: установи, відповідальні за регулювання, впровадження та моніторинг діяльності у сфері публічних закупівель, Prozofto, контрольно-ревізійні органи (РПУ та Держаудитслужба) та органи оскарження (АМКУ та суди);
- замовники або покупці (у тому числі державні підприємства та установи, які здійснюють закупівлі за кошти державного бюджету, державні службовці та

¹³⁵ Показники офіційного звіту Мінекономіки про розвиток публічних закупівель.

- представники органів місцевого самоврядування, які беруть участь у закупівлях, ЦЗО, окремі уповноважені особи та інші),
- учасники або постачальники (представники бізнесу та інші постачальники, які пропонують свої товари, послуги та роботи),
 - громадські організації та активісти, які здійснюють контроль за державними закупівлями.

Замовники

Кількість замовників (покупців), зареєстрованих у системі ДП "Прозорро", за два останні роки зменшилася майже на 20% порівняно з 2021 роком (28 302 покупці у 2023 році проти 34 516 у 2021 році).

За даними звіту KSE¹³⁶, у 2021 році малі підприємства (93,5%) здійснюють закупівлі на очікувану вартість 14,4% від загальної вартості всіх закупівель. Серед методів закупівель, які застосовують ці компанії, - приблизно 20 відкритих торгів на компанію на рік (відкриті торги та/або інші можливі методи допорогових закупівель), проте більше половини компаній цієї групи проводять переважно *до двох тендерів на рік*.

Середні покупці (4%) здійснюють закупівлі на суму 45% від загальної вартості всіх закупівель. Методи закупівель, які застосовують ці компанії, включають від 20 до 100 відкритих торгів на рік на компанію (відкриті торги та/або інші можливі методи допорогових закупівель).

Великі підприємства (0,4%) здійснюють закупівлі на 17,6% від загальної вартості всіх закупівель. Серед методів закупівель, які застосовують ці компанії, - понад 100 відкритих торгів на рік на компанію (відкриті торги та/або інші можливі методи допорогових закупівель).

Уповноважені особи

За даними моніторингового звіту SIGMA за 2023 рік¹³⁷, у 2021-2022 роках понад 45 000 працівників закупівель отримали сертифікат "уповноваженої особи". У 2023 році 7 500 новопризначених уповноважених осіб (які пройшли тестування) увійшли до складу ПП (7 500 з 7 800 осіб успішно пройшли тестування).

Однак слід зазначити, що немає терміну придатності результатів тестування та даних про фактично працевлаштованих уповноважених осіб, які пройшли тестування. Дані, зібрані під час інтерв'ю та фокус-груп, підтверджують високу плинність кадрів у сфері закупівель. У річному звіті Мінекономіки про результати діяльності у сфері публічних закупівель за 2023 рік також окреслено проблему відтоку кваліфікованих кадрів, зокрема фахівців, відповідальних за процес закупівель, що здебільшого спричинено

¹³⁶ <https://docs.google.com/document/d/15JJXgQ-3IQn221iHiE0CPzX0wdvp-PXQOStmr8YUniQ/edit>

¹³⁷ <https://ukrainer.net/2024/02/07/sigma-report-pa-in-ua/>

широкомасштабним вторгненням та активними бойовими діями проти України.

Проблеми у сфері, виявлені органами моніторингу та контролю у 2023 році

Державна аудиторська служба України

Моніторинг процедур закупівель виявив порушення законодавства, допущені замовниками під час проведення 7,9 тис. закупівель (65,5% проконтрольованих закупівель), загальною вартістю 91,8 млрд грн.

Виявлені порушення (враховуючи, що під час перевірки зазвичай виявляється кілька порушень) можна структурувати наступним чином:

- Замовники не дотримуються процедури розгляду тендерних пропозицій, зокрема, замовники відхиляють тендерні пропозиції/пропозиції постачальників як такі, що не відповідають кваліфікаційним критеріям, умовам технічної специфікації та іншим вимогам щодо предмета закупівлі, а також безпідставно відхиляють найбільш економічно вигідні тендерні пропозиції (48%).
- Інформація про закупівлі публікується з порушенням законодавства (12%).
- Замовники порушують законодавство при укладанні або внесенні змін до договорів про закупівлю (5%).
- Замовники порушують законодавство у сфері закупівель, зокрема не застосовують визначені законом процедури закупівель та/або порушують норми щодо правомірності вибору та застосування процедури закупівлі (закупівлі без використання електронної системи закупівель (звітів) та неналежне застосування спрощених закупівель) (2%).
- Інші порушення законодавства у сфері закупівель (порушення законодавства в частині визначення предмета закупівлі, складання тендерної документації та/або внесення змін до неї з порушенням законодавства, а саме: ненадання інформації та документів у випадках, передбачених законодавством, неналежне застосування законодавства щодо виправлення виявлених невідповідностей у інформації та/або документах, поданих учасниками у складі тендерних пропозицій (24 години)).

Антимонопольний комітет України

У 2023 році до АМКУ надійшло 7 757 скарг. Загалом Комісія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель підготувала 15 255 рішень, з яких 7 460 скарг прийнято до розгляду, 1 815 рішень про відмову в задоволенні скарг, 5 скарг вирішено повністю, 5 365 скарг задоволено.

Найпоширенішими порушеннями з боку покупців є наступні:

- надання замовником переваги процедури закупівлі можливості усунути невідповідності, що виникли через виявлені невідповідності в технічній специфікації та/або в наданні тендерної пропозиції;

- неправомірне відхилення тендерних пропозицій постачальників без надання таким постачальникам можливості усунути виявлені невідповідності в документах, зазначених у пункті 43 Специфікації;
- тендерна документація містить технічні вимоги до товару, яким відповідає товар лише одного виробника;
- тендерна документація містить додаткові (надмірні) вимоги, які не відповідають предмету закупівлі;
- неправомірне відхилення пропозицій постачальників через ненадання ними зразків продукції, які, відповідно до вимог Закону, не є частиною пропозиції і не можуть бути підставою для відхилення;
- відхилення тендерних пропозицій постачальників на підставі допущення формальних помилок;
- розглядати порушення, невідповідності тощо як формальні (несуттєві) помилки, які не підпадають під таке визначення;
- неправомірне відхилення переможців закупівель через неподання/невідповідність документів, які не передбачені Законом/особливостями їх подання, після проведення закупівлі;
- неправомірне відхилення постачальників на підставі надання (на думку покупця) неналежного обґрунтування аномально низької ціни;
- неправомірне скасування замовниками процедури закупівлі, наслідком якого є ухилення від завершення процедури закупівлі шляхом укладення договору;
- невиконання рішень органів оскарження;
- під час закупівлі твердого палива, бензину моторного, дизельного палива, природного газу, скрапленого газу для потреб автомобільного транспорту, скрапленого газу для комунально-побутових потреб та промислових цілей, електричної енергії в тендерній документації замовників встановлюється вимога до постачальників підтверджувати наявність у них інформації, передбаченої пунктами 1 і 2 частини другої статті 16 Закону (матеріально-технічна база, наявність працівників);
- при здійсненні закупівель твердого палива, бензину моторного, дизельного палива, природного газу, скрапленого газу для потреб автомобільного транспорту, скрапленого газу для комунально-побутових потреб та промислових цілей, електричної енергії тендерна документація замовників встановлює вимоги до предмета закупівлі, які не передбачені відповідним національним стандартом (за наявності національного стандарту на відповідний предмет закупівлі).

Найпоширеніші порушення, яких припускаються постачальники при підготовці тендерних пропозицій:

- не оспорювати умови документації щодо неможливості виконання певних умов;
- ненадання в складі тендерних пропозицій підтвердження відповідності технічним, якісним та кількісним характеристикам предмета закупівлі, встановленим замовником у тендерній документації;
- тендерна пропозиція не містить повної (вичерпної) інформації та документів, передбачених вимогами до тендерної документації;

- неподання у складі тендерної пропозиції додатків до договорів (аналогічних договорів, на підтвердження матеріально-технічної бази тощо), якщо такі додатки визначені договорами як невід'ємні частини;
- ненадання переможцем документів, передбачених для переможця відповідно до п. 47 Специфікації, у порядку, встановленому документацією;
- надання недостовірної інформації у складі тендерної пропозиції.

Опис результатів інтерв'ю та фокус-груп

Структура та організація роботи у сфері публічних закупівель, розподіл ролей та обов'язків між працівниками організації. Чи всі лінії відповідальності чітко визначені та описані у внутрішніх правилах/процедурах та/або посадових інструкціях в організації/компанії?

Структура та організація роботи у сфері публічних закупівель у різних закупівельних організаціях відрізняється, а розподіл ролей та обов'язків між працівниками в межах організації здебільшого залежить від її розміру. Встановлено, що у великих закупівельних організаціях лінії відповідальності є більш визначеними. Респонденти в основному чітко розуміють свої ролі та обов'язки в рамках закупівельного процесу/циклу, але зацікавлені в ознайомленні з міжнародною практикою щодо організаційної та функціональної структури закупівельних підрозділів, а також з рекомендаціями щодо розподілу функцій та обов'язків, що містяться на сайті .

Для малих та частково середніх закупівельників організація процесу публічних закупівель, внутрішні процедури, стандарти та інші пов'язані з ними процеси та внутрішні документи не становлять особливого інтересу, проте вони зацікавлені в тому, щоб дізнатися про типові структури ПЗ (приклади найкращих практик) для малих організацій, як визначити ролі та структурувати посади, пов'язані з ПЗ, у циклі закупівель, як виміряти та підвищити ефективність робочих процесів, як покращити діджиталізацію інформаційних потоків.

Під час інтерв'ю респонденти з компаній¹³⁸ , які здійснюють великі публічні закупівлі та мають окремі відділи публічних закупівель (наприклад, у Національному банку - 38 осіб, у ТОВ "Нафтогаз Тепло" - 18 осіб), виокремили такі категорії завдань та обов'язків: стратегія, планування та звітність, закупівлі; управління контрактами та робота з постачальниками. У випадку організацій з меншою кількістю працівників (від 2 до 5 осіб), посади здебільшого взаємозамінні, але завдання/роботу все одно можна класифікувати за типами процедур або категоріями закупівель.

Цікаво зазначити, що практично всі опитані фахівці із закупівель зазначили, що вони знають про свій мандат, роль та обов'язки, які описані або у внутрішніх положеннях, або у систематизації/організаційній структурі, або у своїх посадових інструкціях.

У той же час, лише декілька організацій прийняли та застосовують спеціальну політику закупівель. Однак існує високий інтерес (особливо серед великих організацій) до навчання з цього питання, зокрема, як розробити та впровадити політику закупівель, як стандартизувати процедуру закупівлі товарів та послуг в організації, уніфікувати

¹³⁸ Згідно зі звітом KSE, великі компанії (0,4%) здійснюють закупівлі на 17,6% від загальної вартості всіх закупівель

практику, як надати конкретні інструкції, що допоможуть працівникам успішно орієнтуватися в типових сценаріях закупівель, тощо.

За деякими винятками¹³⁹, лише декілька представників великих організацій повідомили, що вони прийняли внутрішні правила та процедури закупівель для безпосереднього керівництва працівниками (іноді лише для певних закупівель). Переважна більшість закупівельних організацій не мають внутрішніх правил чи процедур або будь-якого іншого визначення/опису закупівельних процесів, ролей, документів, шаблонів, стандартів тощо. Більше того, вони не вважають це необхідним. Особливо це стосується малих замовників¹⁴⁰ та певною мірою середніх замовників. Проте деякі середні замовники¹⁴¹ зазначили, що мають механізми координації процесу публічних закупівель між фінансовим відділом, бухгалтерією, керівником та уповноваженою особою, яка здійснює закупівлі.

IT-інструменти

Майже всі постачальники з державного сектору мають належну цифрову підтримку (часто використовують SAP для автоматизованої роботи, погодження закупівель, зв'язку з бухгалтерією, складу¹⁴²); завдяки використанню IT-інструментів закупівлі проводяться швидко, всі погодження максимально автоматизовані. Більшість закупівельників використовують різні IT-інструменти та цифрові системи у своїй щоденній роботі (замінюючи паперову роботу), а ті, що не мають IT-інструментів (найчастіше це питання фінансування, а не відсутності можливостей), вважають важливим придбати програмне забезпечення, пов'язане з ПЗ.

Основні труднощі та перешкоди, що заважають досягненню результатів у виконанні функцій і завдань, пов'язаних із закупівлями, в організації та в цілому

Правова база

Нестабільне законодавство, часто суперечливі норми, які по-різному трактуються різними установами, є однією з головних проблем, на думку покупців.

Обмеженість ресурсів через війну, особливо в регіонах

Наразі через скорочення коштів в **обласних бюджетах** закуповуються лише найнеобхідніші товари, час також є дефіцитним ресурсом, тому *планувати дуже складно*. Коли потреби є нагальними, особливо в оборонних закупівлях, замовники не мають ані часу, ані ресурсів, щоб чітко та/або детально прописувати тендерну документацію, тому тендерна пропозиція часто може мати загальний характер.

Відсутність постачальників (переважно через війну)

¹³⁹ Підрозділ публічних закупівель прокуратури, Національний банк, ТОВ "Нафтогаз Тепло", інші великі компанії.

¹⁴⁰ Згідно зі звітом KSE, у 2021 році дрібні покупки (93,5%) здійснюють закупівлі на оціночну вартість 14,4% від загальної вартості всіх закупівель

¹⁴¹ Згідно зі звітом KSE, середні покупки (4%) здійснюють покупки на 45% від загальної вартості всіх покупок

¹⁴² <https://www.sap.com/products/spend-management/procurement.html>

У регіонах є скарги на брак постачальників. У віддалених районах Закарпатської області ця проблема не є такою гострою, проте, наприклад, у Кропивницькому кількість постачальників зменшилася через війну та збільшення кількості перевірок з подальшими кримінальними розслідуваннями. Постачальники підкреслили, що майже всіх їх регулярно перевіряють і контролюють, законодавчі норми по-різному трактуються контролюючими органами, санкції навіть за технічні помилки є надто високими порівняно з їхніми зарплатами, що демотивує їх до подальшої роботи у сфері публічних закупівель.

Необхідність забезпечення методологічної ясності щодо санкцій Ради національної безпеки (РНБО)

Санкції, запроваджені РНБО проти компаній та фізичних осіб, мають бути широко розповсюджені, процедури та обґрунтування санкцій мають бути належним чином описані та пояснені, це може зробити Департамент санкційної політики. Вимоги до санкцій та їх застосування можуть бути детально роз'яснені співробітниками НБУ.

Недоліки ринку Prozorro

Деякі покупці відзначили відсутність конкретних позицій на ринку Prozorro. Також проблемою є своєчасність процесу - вони подають запити на Prozorro, які довго обробляються, і це спричиняє багато незручностей та демотивації.

Наполегливо рекомендуємо виявити прогалини та швидко/вчасно внести додаткові позиції в Prozorro Market.

Опис позицій також не є якісним - існує потреба в більш точному, чіткому та детальному описі товарів та послуг. Існує проблема в описі особливо схожих товарів, їх важко розрізнити, особливо якщо є підтипи, слід переглянути загальний підхід до опису робіт та послуг.

ЦЗО та рамкові угоди

Окремою проблемою є якість наданих послуг та комунікація з ЦЗО: організації практично не працюють з централізованими закупівельними організаціями, особливо на регіональному рівні. Респонденти вважають це неефективним для своїх закупівель.

Крім того, рамкові угоди використовуються рідко, в основному через те, що вони не є популярним і розвиненим інструментом.

Іноземні постачальники

Відсутність іноземних постачальників/учасників ПЗ в Україні: деякі організації проводять торги, оголошуючи їх англійською мовою. Іноземних постачальників досить багато, і замовники пояснюють це відсутністю більшого фінансового інтересу. Опитані респонденти, які робили оголошення англійською мовою, повідомили, що іноземних учасників практично не було, а якщо і були, то вони не вигрвали тендери. Існує потреба вивчити це питання та запропонувати певні заходи для його вирішення, адже потенційна участь іноземних учасників підвищила б конкурентоспроможність та якість пропозицій.

В оборонних закупівлях брали участь міжнародні постачальники; замовники наголошували на необхідності надавати міжнародному бізнесу більш структуровану

інформацію, щоб описати та пояснити механізми роботи українського ринку закупівель. Зазвичай, участь іноземних постачальників передбачає великий обмін запитаннями та відповідями, потрібно багато роз'яснень тощо. Вони рекомендували Мінекономіки діяти на випередження та розробити методичні рекомендації для міжнародних постачальників, оскільки переговори займають багато часу та не є ефективними.

Локалізація

Деякі покупці висловили незадоволення деякими непередбачуваними наслідками локалізації - наприклад, незадовільною якістю та/або наявністю необхідного типу товарів місцевого виробництва, деякі респонденти зазначили, що локалізація може спричинити зниження конкуренції або порушення ланцюга поставок; іноді місцеві постачальники не можуть належним чином задовольнити потреби покупців, оскільки вони не виробляють необхідних товарів або їхня якість є незадовільною та/або ціна є вищою порівняно з аналогічними товарами, що надаються іноземними компаніями. Важливо оцінити всі наслідки підходу до локалізації - чи створює він стимул для місцевої економіки (вливання державних коштів через закупівлі), чи надає перевагу окремим місцевим компаніям і галузям, чи створює прецеденти конфлікту інтересів і корупції, неналежної державної допомоги.

Наявність та майбутній розвиток сталої системи управління людськими ресурсами для фахівців у сфері публічних закупівель, потреби у розбудові спроможності та навчанні фахівців у сфері публічних закупівель та управлінського персоналу, практика управління людськими ресурсами, потреби та можливості;

Протягом останніх двох років спостерігається досить *висока плинність* кадрів у сфері публічних закупівель. Брак кваліфікованих кадрів особливо відчутний у регіонах. Незважаючи на тісну співпрацю з вищими навчальними закладами, знайти потрібних людей не вдається. Крім того, новачки швидко звільняються, зважаючи на несприятливе співвідношення між високою відповідальністю, великими санкціями та низькою заробітною платою. Тому політика управління персоналом набуває вирішального значення.

Для ефективного управління людськими ресурсами опитані покупці використовують усі можливі способи мотивації співробітників. Однак гідна/справедлива заробітна плата є вирішальним аргументом (принаймні в нинішніх умовах). В обласних органах виконавчої влади після реформи розмір заробітної плати впав на 40-50% і становить близько 12 000 грн, а штраф за технічні помилки - 25 000 грн. Відповідальність залишається високою, штрафи та санкції - великими і неспівмірними із заробітною платою.

Деякі організації намагаються виплачувати премії за ефективні закупівлі або за великий обсяг, будь-які можливі шляхи забезпечення коштів. Ще один інструмент мотивації - оплачуване навчання від компанії.

У нинішній ситуації державні службовці не поспішають переходити в державні компанії, вони знають свою роботу, задоволені нею і не шукають змін, навіть якщо їм запропонують вищу зарплату.

Найбільш вирішальними факторами для змін були б: *професійний шлях* (перспектива зростання), рівень розуміння професійних завдань, час на їх виконання, управління робочим часом та рівень заробітної плати.

Вище визнання результатів і зусиль: респонденти здебільшого люблять свою професію і роботу, але потребують більшого визнання. Серед їхніх побажань - підвищення престижу покупця, підвищення статусу професії, популяризація її серед керівництва та працівників.

Приклади висловлювань респондентів

Закарпатська область

"Я люблю свою роботу, незалежно від того, в державному чи приватному секторі. Якби мені запропонували роботу, мене б найбільше цікавили посадові обов'язки та впевненість у тому, що я зможу їх добре виконувати".

Місто Вінниця

"Після прийняття Закону "Про публічні закупівлі" у 2015 році ми з однокурсниками почали працювати у сфері публічних закупівель. Ми були вражені проведеною реформою і до цього часу всі працюємо у сфері закупівель".

Київська область

"Я задоволений своєю професією та роботою. На рішення про зміну роботи впливають уявлення про перспективу та розуміння професійних завдань, час на їх виконання та рівень заробітної плати".

Ефективність системи контролю та санкцій: чи є вона пропорційною до ступеня правопорушення, щоб забезпечити адекватне стримування, не створюючи надмірного страху наслідків або неприйняття ризику серед працівників закупівель або спільноти постачальників?

Серед можливих методів регулювання здійснення закупівель замовники висловили високу перевагу стимулам та готовність переглянути існуючу систему санкцій за порушення, тоді як деякі учасники з боку постачальників зазначили, що санкції все ще вкрай необхідні для забезпечення належного правозастосування. Респонденти з державного сектору вважають, що необхідно внести зміни до Адміністративного кодексу в частині посилення відповідальності за серйозні порушення (шахрайство, дискримінація постачальників) та зменшення відповідальності за незначні порушення.

Більшість учасників не висловили конкретної думки щодо необхідності вдосконалення системи підзвітності та відповідальності керівників у практиці публічних закупівель, а також щодо ролі контрольно-ревізійних органів у підвищенні ефективності роботи персоналу, який здійснює публічні закупівлі. Кілька представників великих державних підприємств зазначили, що заробітна плата повинна бути і здебільшого є прямо пов'язаною з рівнем складності завдань та відповідальності за процес і результати. Однак навіть у цьому випадку важко утримати ефективних працівників лише за допомогою справедливої заробітної плати, чіткого професійного шляху, хорошої команди, добре налагоджених управлінських процедур і практик, серед інших стимулів можуть бути регулярні тренінги.

Обмін думками

Київради: "Вважаю, що санкції, передбачені статтею 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, не є пропорційними ступеню вчиненого"

правопорушення, оскільки не враховують ступінь вини особи, її майновий стан та наслідки правопорушення, а також не передбачають випадків звільнення від відповідальності, зниження розміру стягнення нижче від найнижчої межі, встановленої в санкції, передбаченої кримінальним законодавством, яке застосовується за більш тяжкі правопорушення. Таким чином, ці обставини зводять нанівець бажання свідомо вдавати виконання обов'язків уповноваженої особи".

Державна аудиторська служба України (Держаудитслужба), Антимонопольний комітет України (АМКУ) та Рахункова палата України проводять перевірки, які здебільшого стосуються технічних помилок, а не ефективності. Під час перевірок найскладніше - переконати АМКУ, що це помилка.

Важливою є уніфікація тлумачень Мінекономіки, Держаудитслужби, АМКУ, а також імплементація прецедентного права, що ґрунтується на судових рішеннях.

Важливо захистити уповноважених осіб, у разі кримінального розслідування компанія повинна надати адвоката.

Покупці категорично проти блокування платежів Міністерством фінансів у разі виявлення порушень.

Етичні закупівлі

Лише дуже обмежена кількість закупівельних організацій розробили етичні правила та кодекси, які пропагуються в їхніх організаціях; більшість замовників не знайомі з такою політикою та практикою. Проте всі державні установи посилаються на Кодекс державних службовців;

Ефективність робочих процесів

Багато організацій державного сектору оцінюють ефективність проведених закупівель як різницю між очікуваною вартістю та витратами на закупівлю. Однак вони зазначають, що це не завжди можливо виміряти таким чином, оскільки на закупівлю впливають зовнішні фактори та коливання цін на ринку, які дуже важко/неможливо врахувати та адекватно оцінити. Цей метод використовується, коли Регулятор / ДП "Прозорро" аналізує транзакції на ринку та складає рейтинг покупців. Покупці зазначають, що їм приємно бути серед лідерів, але вони розуміють, що причиною того, що вони опинилися серед переможців, є методологія.

Індикаторами ефективності можуть бути середня конкурентна ціна в конкурентних закупівлях, кількість постачальників (мінімум 3 учасники), економія очікуваної вартості, відмінені закупівлі, АМКУ (оскарження) та Держаудитслужба (санкції), зауваження від Рахункової палати, дотримання термінів проведення закупівель, оцінка результатів в управлінській звітності.

Для оборонних закупівель піраміда ефективності виглядає наступним чином: задоволена потреба, швидкість, ціна або економічна вигода, інноваційність (якісна складова).

Сильні сторони потенціалу, прогалини та конкретні потреби у навчанні. Цільове навчання з питань публічних закупівель для підвищення професійної спроможності та

ефективності роботи фахівців у сфері публічних закупівель

Потреби в навчанні

Потреби в навчанні досить різноманітні серед замовників. Якщо малі та частково середні замовники потребують базового або тематичного/спеціального навчання у сфері публічних закупівель, то великі та частково середні замовники більше потребують розвитку управлінських навичок та компетенцій для здійснення діяльності у сфері публічних закупівель, у тому числі "м'яких навичок" (soft skills). Працівники великих замовників зазначили, що зазвичай (іноді регулярно) беруть участь у різноманітних тренінгах з публічних закупівель, спрямованих на розвиток їхніх професійних компетенцій, тоді як середні та малі замовники частіше звертаються за практичними, орієнтованими на вирішення проблем, особливо коли вони виявляють системні проблеми на рівні компанії.

Для великих компаній спеціалізоване навчання, яке підвищує кваліфікацію фахівців, є одним з *інструментів мотивації* і оплачується компанією. Середні та малі покупці зазвичай отримують від керівництва освітні/інформаційні підписки на *Консультант*¹⁴³. Було зазначено, що консультації та навчання в цій компанії є одними з найбільш ефективних і практично орієнтованих (спрямовані на конкретні проблеми та орієнтовані на їх вирішення).

Сильні сторони потенціалу

На думку респондентів, робота з постачальниками є одним із ключових аспектів закупівель. Коли кількість постачальників зменшується, замовникам рекомендують проводити систематичну роботу з постачальниками, починаючи з передтендерної комунікації, надаючи зворотній зв'язок усім учасникам, пояснюючи, чому вони не виграли (але виграв інший учасник), намагаючись підвищити їхню зацікавленість у майбутніх тендерах. Компанії намагаються отримати кращі пропозиції в майбутньому. Тому ця тема має бути включена в будь-які майбутні навчальні заходи. Важливо також обговорити, як виявляти та залучати іноземних постачальників.

Ще однією важливою темою, яку слід розглянути тренерам, на думку респондентів, є управління контрактами; управління часом, витратами, якістю та ризиками; засоби правового захисту за контрактом; розкриття інформації, особливі умови, включаючи товари, інформаційні системи/ІТ, консультаційні послуги, роботи тощо.

Під час ФГ також обговорювалися наступні теми, які було запропоновано включити до навчальної програми:

- Переговори, медіація, примирення; ведення переговорів у сфері закупівель та постачання; підходи до досягнення домовленостей; примирення щодо конфліктних витрат, термінів та якості поставок, питань ефективності;
- Управління контрактами, як звітувати про контракти, де потрібно розкривати інформацію ;
- Дослідження ринку, звіт про дослідження ринку; збір інформації про минулі тендери на аналогічні або схожі товари; координація з іншими державними замовниками, які нещодавно закуповували аналогічні товари, послуги або роботи, для покращення розуміння ринку та постачальників;
- Операційні показники ефективності, метрики, оцінка ефективності; методологія та

¹⁴³ Посилання на веб-сайт

інструменти;

- Робота з постачальниками; Як знайти та залучити додаткових постачальників, у тому числі міжнародних;
- Робота з аналітикою, крім ВІ-аналітики, що ще, як порівнювати себе з іншими, як бачити статистику;
- У випадку нецінових критеріїв можуть застосовуватися критерії якості, коли пропозиція може бути відхилена;
- Нові підходи у закупівлях, зокрема, у сфері сталого розвитку;
- Законодавчі питання, додаткові консультації з Міністерством економіки з окремих питань, консультації *зі Спілкою спеціалістів з питань публічних закупівель*.

Приклади деяких коментарів покупців та теми для тренінгів або тематичних семінарів/вебінарів.

- *Структури ПЗ на рівні замовників; Створення підрозділу з питань закупівель. З чого почати, типові помилки, варіанти створення від невеликого підрозділу до департаменту, як створити закупівельну політику в організації (набір принципів, які встановлюють загальні параметри, яких організація повинна дотримуватися при виконанні своїх обов'язків, пов'язаних із ПЗ, координація між підрозділами та посадами.);*
- *Управління взаємовідносинами з постачальниками (SRM) - стратегічне управління взаємовідносинами з постачальниками; скоординоване планування та виконання всіх взаємодій з постачальниками/продавцями; методична, загальнокорпоративна оцінка можливостей постачальників; як сприяти ефективній широкій конкуренції з боку всіх сегментів спільноти постачальників; аналіз того, яку діяльність здійснювати з різними постачальниками; оцінка очікуваної та фактичної цінності в рамках взаємовідносин з постачальниками; можливі практичні приклади з реального життя та тематичні дослідження;*
- *Тайм-менеджмент, управління робочим часом, управління операціями: як забезпечити нагляд за багатьма щоденними закупівельними операціями; як описати в посадовій інструкції завдання з адміністрування бізнес-структури, практик і процесів для підвищення ефективності; де розподілити відповідальність за управління функціями, які необхідні ЦЗО для ефективної щоденної роботи, включаючи нагляд за підрозділами/відділами закупівель та визначення цілей, завдань та показників;*
- *Автоматизація закупівель, спеціалізоване програмне забезпечення для автоматизації процесів закупівель з метою максимізації ефективності та скорочення часу;*
- *Медіація: як спланувати та організувати втручання медіатора в міжкорпоративні або міжособистісні спори; як допомогти сторонам у переговорах щодо взаємоприйняттого вирішення конфліктних питань; як забезпечити належну організацію зустрічей медіатора зі сторонами - наприклад, чи потрібно забезпечити нейтральне місце, де сторони можуть обговорити спір і розглянути різні варіанти вирішення;*
- *Етичні закупівлі, дискримінація в закупівлях та які порушення були виявлені під час закупівель; випадки / типові корупційні закупівлі: схожість, наслідки; як на практиці уникнути надання переваги певним (іноді обраним вітчизняним) постачальникам над*

іншими, або обраним регіональним/місцевим фірмам над великими, можливо, дешевшими фірмами з інших регіонів, чи створить це стимул для місцевої економіки (вливання державних коштів через закупівлі), чи створить прецеденти конфлікту інтересів та корупції;

- Надання інформації, підвищення рівня знань та налагодження зовнішньоекономічного напрямку в закупівлях. *"Більшість наших колег-закупівельників з острахом дивляться на міжнародні закупівлі та іноземних/нерезидентних постачальників"*;
- Складська логістика: як краще спроектувати та організувати фізичний потік продукції під час приймання та відвантаження, як структурувати дані, пов'язані з цим потоком, та створити показники, як забезпечити терміни виконання замовлення або інформацію про продукцію, якість;
- Основи економічного аналізу, аналіз даних, оцінка витрат і вигод, ранжування проектів на основі економічної життєздатності, як забезпечити кращий розподіл ресурсів, аналіз ризиків та управління ризиками - як мінімізувати ризики;

Приклади відповідей респондентів

Я знаю про етичні правила, розроблені Міністерством економіки (розміщені на сайті Мінекономіки). Питання етичних правил та запобігання корупції обговорювалися на тренінгах у Швеції та регіональних семінарах в Україні, в яких я брав участь.

Додаткові рекомендації від респондентів

- Важливо мати посібник, що містить приклади та норми відповідних міністерств, пов'язані із закупівлями, щоб забезпечити оперативне керівництво щодо політики та процедур закупівель для всіх співробітників, які беруть участь у різних етапах закупівель.
- Існує потреба в детальному Посібнику, що включає пакет зразків договорів, прописані процедури, рекомендації щодо того, як здійснювати закупівлі, що робити, якщо закупівля не відбулася, які подальші дії, вимоги до постачальника, що могло б значно допомогти в подальшій діяльності.
- Має бути єдине джерело для всіх новин про закупівлі. Усі зміни та події мають висвітлюватися на цьому ресурсі.
- Навчання має бути безкоштовним і доповнюватися підтримкою на робочому місці, коучингом, пілотуванням та наставництвом: *"Вважаю, що раціонально поєднувати навчання з подальшою підтримкою фахівців на робочому місці шляхом надання якісного та своєчасного зворотного зв'язку (запитання-відповіді)"*.

Специфічні потреби постачальників

Функціональні обов'язки спеціалістів із закупівель (з боку постачальників)

Згідно з даними, зібраними під час інтерв'ю та фокус-груп, процес закупівель, який здійснюють закупівельники (постачальники), можна поділити на підготовчий етап, участь у закупівлях, укладання договорів та аналіз завершених закупівель.

Підготовчий етап включає в себе:

Пошук оголошень про публічні закупівлі, в яких компанія має право брати участь, в тому числі:

- взаємодія з авторизованими електронними майданчиками для отримання оперативної інформації про оголошені закупівлі на основі попередньо обраних основних кодів товарів/робіт, послуг єдиного закупівельного словника відповідно до напрямку діяльності компанії;
- пошук та аналіз оголошень про публічні закупівлі основних потенційних партнерів, які користуються послугами компанії;

Визначення правомочності участі компанії в державних закупівлях;

- аналіз оголошень про публічні закупівлі та умов тендерної документації на предмет відповідності товарів/робіт, послуг, що постачаються (виконуються/надаються) компанією, вимогам тендерної пропозиції;
- визначення можливості підготовки всіх документів у встановлені строки (періодичні запити до органів виконавчої влади щодо видачі відповідних довідок, які можуть знадобитися при здійсненні публічних закупівель);
- оцінка потенційної здатності стати переможцем у процедурі закупівлі/спрощеної закупівлі (переваги власного продукту/послуг, оцінка наявних конкурентів, їхніх переваг та недоліків).

Участь у закупівлях, в тому числі:

- аналіз оголошення, визначення необхідності додаткових роз'яснень (отримання відповідей на запитання);
- підготовка та подання тендерної пропозиції/оферти на участь у спрощених закупівлях або інших видах закупівель відповідно до умов тендерного завдання;
- визначення тактики поведінки під час аукціону та участі в аукціоні (якщо він проводиться);
- аналіз тендерної пропозиції конкурентів (переможців), визначення необхідності оскарження результатів закупівлі;
- подання документів переможця (у разі визначення його переможцем), укладення договору про закупівлю.

Респонденти поділилися, що найбільш актуальними знаннями та навичками, необхідними для виконання цих завдань (для того, щоб компанія перемогла та була обрана), є: планування закупівель, аналіз ринку, детальна оцінка бізнес-цілей та ключових показників ефективності, аналіз великого обсягу інформації, оцінка реклами, інноваційний підхід до вирішення проблем, адаптація та модернізація, розуміння того, як працюють електронні закупівлі та інші ІТ-інструменти, аналіз та критичне мислення.

Обговорення у фокус-групах довели, що необхідні компетенції персоналу компаній приватного сектору для виконання відповідних закупівельних завдань дуже схожі з основними компетенціями, необхідними уповноваженим особам для реалізації функцій

закупівель в ЦЗО: знання чинного законодавства, підготовка пропозицій, технічної специфікації¹⁴⁴, управління контрактами¹⁴⁵, сталі закупівлі та інноваційні закупівлі, управління відносинами з замовниками, ведення переговорів, вирішення конфліктів та медіація, комунікація, управління проектами, внутрішній контроль та управління ризиками. Існує схожість і в загальному підході до управління персоналом та навчання персоналу закупівель, а також розвитку потенціалу на етапі виконання/управління контрактом.

Аналіз завершених закупівель важливий для обох сторін - і для замовника, і для постачальника. Однак, якщо замовник аналізує кількість компаній, які бажають взяти участь у будь-якій процедурі закупівлі, та якість виконаних цими компаніями робіт, то постачальники аналізують конкурентів та ступінь задоволеності замовників виконанням укладених договорів.

Проблеми, виявлені постачальниками

- подача документів для певних сфер є дуже зарегульованою, однак у сфері енергетики ситуація протилежна. Постачальники повідомляють про збільшення кількості недобросовісних постачальників та потенційних конкурентів через спрощення процедури;
- небажання брати участь у тендерах через перевірки та відкриті кримінальні провадження;
- між учасниками існує конкуренція, однак вона виходить за рамки належної практики; деякі компанії пишуть один на одного скарги до ДАС, запити на проведення перевірок;
- існують проблеми з локалізацією в секторі інфраструктури та будівництва;¹⁴⁶
- визначення вартості наданої електроенергії не є чітким в енергетичному секторі, доцільно запровадити єдиний підхід;¹⁴⁷
- більшість учасників взагалі не беруть участі в міжнародних закупівлях, а ті, хто хоче це зробити, відчувають брак інформації про тендери і не знають, де її отримати.

Теми тренінгів, запропоновані представниками постачальників

- Як брати участь у міжнародних закупівлях, включаючи інформацію про міжнародні тендери, процедури та джерела такої інформації;
- Роль контролюючих органів (Державної аудиторської служби України/ Держаудитслужби) та громадських організацій, а також можливість застосування механізму моніторингу закупівель для запобігання порушенням з боку замовників; уніфікація їх тлумачення ЗПЗ та узгодження з судовою практикою.

¹⁴⁴ Розробка специфікацій для забезпечення максимальної конкуренції; Моніторинг специфікацій, щоб переконатися, що вони не є обмежувальними; Використання відповідних типів специфікацій (наприклад, дизайн, продуктивність, торгова марка або еквівалент тощо).

¹⁴⁵ На цьому етапі важливо дотримуватися умов договору, термінів поставки та виконання робіт, контролювати якість поставлених товарів, наданих послуг та виконаних робіт.

¹⁴⁶ ТЗОВ "VIDI AVTOSITI KILCEVA

¹⁴⁷ B2G

- Аналіз ролі та позиції Антимонопольного комітету та судових органів щодо типових (для країни, окремих галузей чи видів процедур) питань, які оскаржуються (зокрема, щодо визначення замовником на конкурентних засадах кваліфікаційних критеріїв процедури закупівлі, відповідно до статті 16 Закону "Про публічні закупівлі");
- Аналітичні інструменти та рекомендації щодо аналізу постачальників, вивчення конкурентів та підготовки більш досконалих пропозицій (з обох сторін).

Зауваження/рекомендації від покупців щодо покращення діяльності постачальників:

- Навчитися читати тендерну документацію;
- Не надсилати більше документів, ніж потрібно;
- Підготувати покрокову інструкцію для міжнародних постачальників, щоб скоротити час переговорів;
- Звернути увагу постачальників на забезпечення контролю якості виконання контрактів;
- Пропагувати доброчесність серед постачальників, певні правила повинні бути встановлені на державному рівні;
- Відносини з постачальниками слід підтримувати відповідно до етичних принципів.