

# ЗАКУПІВЛІ ПОСЛУГ В РАМКАХ ПЛАНУ ПЕРЕХОДУ:

## ДОСВІД УКРАЇНСЬКИХ НУО

Україна першою в регіоні СЕЦА запустила 3-етапну модель переходу від донорського до бюджетного фінансування послуг у сфері ВІЛ. План переходу 20-50-80 дозволив об'єднати зусилля державного сектору, бізнесу та НУО. У результаті у 2019 році вперше пройшов повний цикл нової моделі фінансування: від закупівлі послуг до їх надання за кошти державного бюджету. У цьому звіті ми розглянули досвід неурядових організацій, які брали участь у процесі закупівель в рамках переходу. Висновки та пропозиції зі звіту направлені на удосконалення моделі закупівель у майбутньому та пошуку оптимальних шляхів для надання послуг за державні кошти.

#### Автори:

##### Демченко Максим

консультант з підзвітності публічних фінансів, бюджетної адвокатури АЦ "Інститут аналітики та адвокатури"; експерт Школи бюджетної адвокатури; консультант БО "100 ВІДСОТІВ ЖИТТЯ" з питань забезпечення стійкості послуг.

##### Дмитренко Олена

консультант з питань моніторингу бюджетів та закупівель АЦ "Інститут аналітики та адвокатури", експерт Школи бюджетної адвокатури.

##### Домненко Ірина

консультант напрямку ресурсного центру АЦ "Інститут аналітики та адвокатури", консультант Школи бюджетної адвокатури.

##### Кузьменко Аліна

консультант напрямку ресурсного центру АЦ "Інститут аналітики та адвокатури".

#### Рецензенти:

##### Салабай Наталія

консультант Об'єднаної Програми ООН з ВІЛ/СНІДу (ЮНЕЙДС) в Україні.

##### Мангатова Катерина

головний фахівець з розвитку регіональних систем громадського здоров'я Центру громадського здоров'я МОЗ України.

##### Акбірова Валерія

провідний фахівець з розвитку регіональних систем громадського здоров'я Центру громадського здоров'я МОЗ України.

##### Легкоступ Людмила

провідний фахівець з розвитку регіональних систем громадського здоров'я Центру громадського здоров'я МОЗ України.

Інститут аналітики та адвокатури протягом 2018-2020 років був залучений до роботи Стратегічної робочої групи при ЦГЗ МОЗ та брали участь у координації, консультаціях, проведенні навчальних та медіаційних заходів з питань реалізації Плану переходу в Україні.

Результати, відображені у звіті, сформовані на основі відповідей НУО. Думка НУО може не співпадати із поглядами авторів.

Розроблений на рівні країни План Переходу розрахований на три роки (2018-2020). Він передбачає поетапне скорочення донорського фінансування Глобального фонду та його поступову заміну бюджетним. У рамках виконання Плану Перехідного періоду “20-50-80” цього року Україна має забезпечити 80% витрат на послуги у сфері ВІЛ за рахунок державного бюджету. Механізмом, за допомогою якого реалізується План переходу, є публічні закупівлі послуг у сфері громадського здоров'я, які оголошувалися Центром громадського здоров'я. Оскільки ця модель фінансування є новою для України, вона потребує постійного аналізу та вдосконалення. Саме це спонукало експертів ІАА провести опитування щодо досвіду участі НУО у закупівлях. Результати аналізу дозволять оперативно виявляти та вирішувати труднощі і перешкоди.

Опитування НУО проводилося методом онлайн-анкетування. До участі в опитуванні запрошували усі НУО (63 унікальні учасники згідно із даними системи ProZorro), що брали участь у закупівлях послуг в рамках Плану переходу у 2019-2020 роках. Анкета мала 6 розділів, які стосувалися етапів проведення закупівель, а також надання послуг та звітування за ними. Оскільки опитувальник був розроблений тільки для організацій-учасників закупівель, то аналіз відповідей показуватиме виключно думку саме цих регіональних НУО України. Крім аналізу досвіду НУО, наступним етапом вважаємо за необхідне провести опитування експертів та аналіз, який, в тому числі, буде містити огляд відповідей організацій-учасників торгів.

### Основні завдання аналізу:

1

Визначити перелік та характер проблем, які виникали у НУО під час участі у закупівлях у 2019-2020 роках та надання послуг у регіонах у 2019 році.

3

Вивчити пропозиції сервісних НУО щодо уникнення проблемних моментів в наступних торгах.

2

Дослідити ситуації, які НУО описують як проблемні, та причини, які на їхню думку призводять до таких ситуацій.

4

Сформувати комплексні пропозиції для усіх учасників процесу переходу для удосконалення наступного закупівельного циклу.

Участь в опитуванні взяли 40 НУО. Це складає 63,5% від загальної кількості НУО, що брали участь у закупівлях послуг у рамках Плану переходу. Зважаючи на те, що опитувальник був поширений трьома різними каналами комунікації (Фейсбук, дайджест, адресна розсилка на електронну пошту) дійшли висновку про пасивність частини організацій, які не заповнили анкету. У той же час, 40 НУО, що заповнили анкету, підтвердили свою готовність до діалогу і до спільного вирішення проблемних моментів.



## Організації-учасники опитування

### Вінницька

1. Вінницьке обласне відділення благодійної організації "Всеукраїнська мережа людей, які живуть з ВІЛ/СНІД"
2. Громадська організація "Центр громадського здоров'я "Незалежність"

### Донецька

3. Донецький обласний благодійний фонд "Оберіг"
4. Громадська організація "Наша допомога"

### Дніпропетровська

5. Благодійна організація "Благодійне товариство "Всеукраїнська мережа людей, які живуть з ВІЛ/СНІД" м. Кривий Ріг"
6. "Благодійна організація "Благодійний фонд "Громадське здоров'я" м. Кривого Рогу"
7. Благодійна організація "Благодійний фонд "Клуб "Світанок"

### Житомирська

8. Громадська організація "Перспектива"
9. Благодійний фонд "Нехай твоє серце б'ється"

### Закарпатська

10. Благодійна організація "Закарпатське благодійне товариство мережі людей, які живуть з ВІЛ/СНІД"

### Запорізька

11. Запорізький обласний благодійний фонд "Гендер Зед"
12. Благодійна організація "Мережа 100 відсотків життя. Запоріжжя"
13. Благодійна організація "Благодійний фонд "Сподівання"
14. Благодійна організація "Благодійний фонд "Все можливо"

### Івано-Франківська

15. Благодійна організація "100 відсотків життя Івано-Франківськ"
16. Благодійна організація "Благодійний фонд "Реабілітаційний центр наркозалежних "Захід шанс"

### Київська

17. Всеукраїнська благодійна організація "Конвіктус Україна"
18. Благодійна організація "100 відсотків життя. Київський регіон"

### Кіровоградська

19. Кіровоградське обласне відділення Всеукраїнської благодійної організації "Всеукраїнська мережа людей, які живуть з ВІЛ/СНІД"

### Луганська

20. Благодійна організація "Луганське обласне товариство "Всеукраїнська мережа людей, які живуть з ВІЛ/СНІД"

### Львівська

21. Благодійна організація "Благодійне товариство "Всеукраїнська мережа людей, які живуть з ВІЛ/СНІД" м. Львів"
22. Благодійний фонд "Салюс"

### Миколаївська

23. Миколаївська благодійна організація "Всеукраїнська мережа людей, які живуть з ВІЛ/СНІД"
24. Миколаївський місцевий благодійний фонд "Юнітус"

### Одеська

25. Одеський благодійний фонд реабілітації та соціальної адаптації громадян без визначеного місця проживання "Шлях до дому"

### Полтавська

26. Благодійна організація "Світло надії"

### Рівненська, Волинська, Тернопільська

27. Рівненський обласний благодійний фонд "Наше Майбутнє"

### Сумська

28. Сумська обласна громадська організація "Клуб "Шанс"

### Харківська

29. Благодійна організація "Харківський благодійний фонд "Парус"
30. Благодійна організація "Мережа 100 відсотків життя" м. Харків
31. Благодійна організація "Харківський благодійний фонд "Благо"

### Херсонська

32. Херсонський обласний благодійний фонд "Мангуст"
33. Херсонська міська громадська організація "Асоціація 21 століття"

### Хмельницька

34. Громадська організація "Хмельницька асоціація громадського здоров'я "Вікторія"
35. Хмельницьке обласне відділення благодійної організації "Всеукраїнська мережа людей, які живуть з ВІЛ/СНІД"

### Черкаська

36. Благодійна організація "100% життя. Черкаси"

### Чернівецька

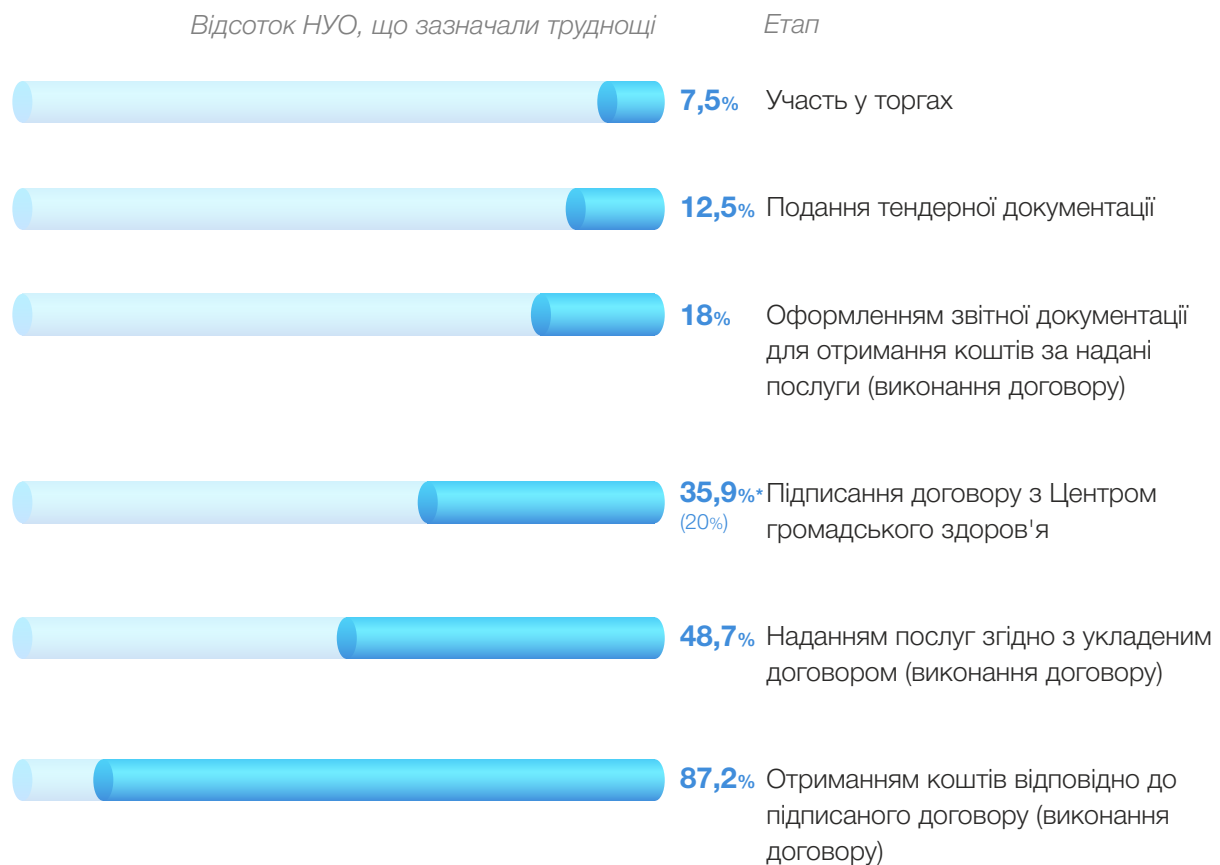
37. Благодійна організація "100 відсотків життя. Чернівці"
38. Чернівецький благодійний фонд "Нова сім'я"

### Чернігівська

39. Благодійна організація "Чернігівська відділення благодійної організації "Всеукраїнська мережа людей, які живуть з ВІЛ/СНІД"
40. Громадська організація "Центр ресоціалізації хімічно-узалюженних "Ведис"

Аналізуючи проблеми і питання, що найчастіше були описані респондентами в різних частинах анкети, зробили висновок, що **найменше проблем** виникало **на етапі участі у торгах** (аукціон і оцінка тендерних пропозицій) - **7,5%** НУО мали проблеми. Натомість найбільше проблем виникало на етапі виконання договору, а саме при **отриманні коштів відповідно до підписаного договору** - **87,2%** з опитаних відзначили, що мали проблеми на цьому етапі. Нижче представлено діаграму з розподілом відповідей респондентів на різних етапах процесу закупівлі.

### Відсоток НУО, що мали труднощі на різних етапах процесу



\* Лише 57,1% із них дають пояснення та наводять факти на підтвердження своїх відповідей. Тому відповіді інших 42,9% респондентів, які не надали пояснення на додаткові питання у цьому блоці, не брали до уваги у подальшому аналізі. Остаточний відсоток тих, хто мав проблеми і надав підтвердження у вигляді фактів чи ситуацій, - 20% НУО.

Слід звернути особливу увагу на якість відповідей НУО, адже в кожному блоці були мінімум 1-2 організації, які зазначали проблеми, але не навели жодних фактів. Такі відповіді не бралися до аналізу, бо є необґрунтованими. Серед усіх тематичних блоків у цьому аспекті виділяється "Підписання договору з ЦГЗ", адже лише 57% тих, хто вказав на наявність проблем, змогли описати конкретні ситуації із деталями і фактами (8 НУО з 14). Тому якість відповідей по цьому етапу найгірша.

### За результатами аналізу супровідних фактів, які надали НУО, дійшли висновків:

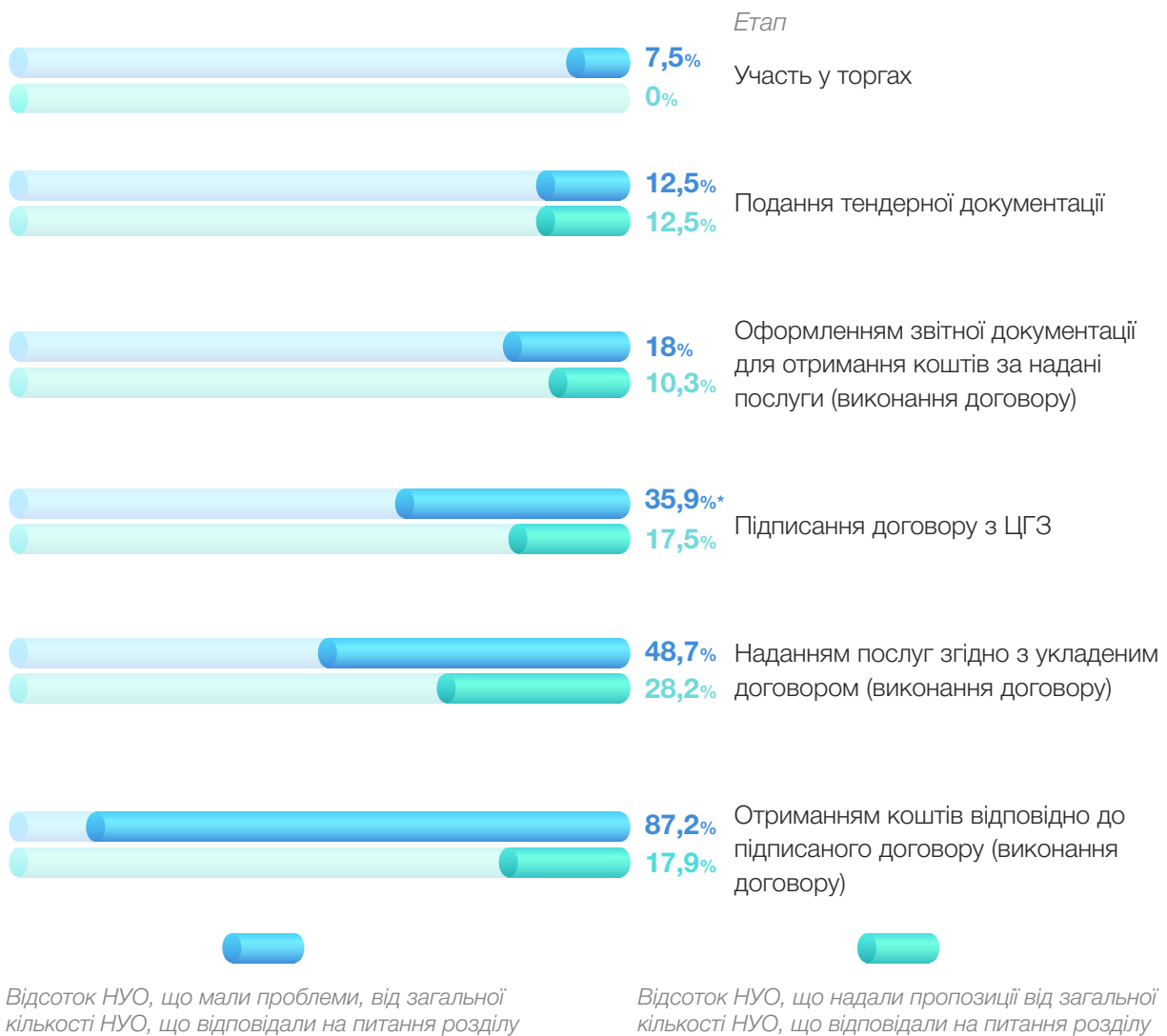
1. Проблеми, які описують НУО **на етапі подання тендерної документації** і які пов'язані із довідками, можуть бути вирішені шляхом детальнішого ознайомлення НУО із строками та способами отримання цих довідок. Можливість отримання довідок у електронному вигляді доступна для всіх учасників закупівель у відповідних органах. Терміни дії довідки від МВС (з якою виникало найбільше складнощів) дозволяють замовити її завчасно. Припускаємо, що питання підготовки документів переможця потребують більшої уваги з боку групи технічної підтримки та НУО-учасників торгів. Вірогідно останні не володіють актуальною інформацією, а тому зазначають ці аспекти як пролемні.
2. Невеликий процент труднощів (7,5%) **на етапі проведення аукціону** може бути наслідком того, що більшість НУО не брали участь в аукціоні - для них була застосована переговорна процедура (у торгах на 2019 рік за інформацією з ProZorro наявно усього 8 випадків, коли аукціон відбувся). Важливо також відмітити, що жодного договору за результатами аукціонів не було укладено. З іншого боку, цей етап достатньо врегульований самою системою ProZorro, тому на ньому можуть виникати лише ситуативні проблеми, наприклад з демпінгом (аномально низькою ціною) учасників. Але з набранням чинності нової редакції ЗУ "Про публічні закупівлі" 19 квітня 2020 року, більшість із цих проблем мають бути вирішені. Так, система буде визначати аномально низьку ціну самостійно.
3. На питання щодо **підписання договору з ЦГЗ** 35,9% опитаних зазначили, що мали проблеми, але лише 20% надали деталізацію та пояснення, які саме. Це може свідчити про те, що процес підписання договору дійсно ішов з ускладненнями, але НУО не мають достатнього ресурсу і досвіду, щоб виокремити конкретні проблеми чи способи їх вирішення. Тому цей етап має мають детально проаналізувати профільні експерти.
4. Ті НУО, що надали пояснення проблем **на етапі підписання договору з ЦГЗ**, найбільше скаржаться на розрахунки та індикатори, на комунікацію із Замовником та часові затримки у підписанні договору. Кількаразове переоголошення закупівель затримало початок надання послуг. наслідок чого індикатори, заплановані для піврічного періоду, мали бути виконаними за значно менший термін. Зважаючи на це, потрібне залучення профільних експертів для розробки шляхів вирішення проблем у співпраці із ЦГЗ як Замовником послуг.
5. Найбільш поширеними проблемами, з якими стикалися НУО **на етапі надання послуг**, були проблеми з індикаторами, неможливість виконати послуги в повному об'ємі, незрозумілі вимоги до підвищення кваліфікації працівників та складні процедури погодження графіків. Перші дві проблеми серед іншого можуть бути спричинені довгими термінами закупівель, ніж планувалось. Вирішення цих проблем лежить у площині перегляду індикаторів та реальних строків їх виконання. Дві останні проблеми можуть бути вирішені шляхом більш чіткого формулювання пунктів договору. Водночас, це питання НУО мають можливість узгодити із замовником на першому етапі закупівель, в період уточнень.

6. **Етап оформлення звітної документації** мав порівняно невеликий відсоток проблем (18% опитаних), які здебільшого стосувалися вимог до звітності та своєчасності і правильності заповнення електронних баз. Вважаємо, що ці проблеми можуть бути вирішені проведенням навчання з основних питань для НУО та детальнішими вимогами до звітності і надання усіх форм замовником на початку надання послуг.
7. Найбільш проблемним для НУО був **етап отримання коштів**. Водночас, лише третина тих, хто мав проблеми, змогли надати пропозиції по їх вирішенню. Це пов'язано із складнощами бюджетного фінансування, на які сторони закупівельного процесу не можуть вплинути. Тому, на нашу думку, питання уникнення повтору затримок оплати послуг в кінці календарного року - потрібно додатково обговорити та напрацювати варіантів дій заздалегідь. Особливо важливо ознайомити потім НУО із сценаріями дій, щоб вони розуміли, як треба чинити, щоб ситуація із затримками коштів не вплинула на стійкість та якість послуг.
8. Одним із найгостріших питань із розділу фінансових труднощів було питання ПДВ. Організації зазначали, що сплата 20% ПДВ зменшує той об'єм коштів, який залишається на надання послуг. Варто зазначити, що витрати на сплату ПДВ та додаткові статті адміністративної частини організації мали врахувати у тендерній пропозиції і закласти в кошториси. Тому можна вважати, що ці труднощі повинні бути вирішені НУО самостійно шляхом більш ретельної підготовки розрахунків при подачі на тендери. На основі відповідей НУО ми припускаємо, що більшість не знають або не розуміють цього механізму. Також це нерозуміння може бути спричинене тим, що не всі надавачі послуг є платниками ПДВ через невеликі вартості договору, але тариф для них рахувався із ПДВ. Тому це питання Замовнику слід більш детально розглянути, щоб уникнути нераціонального використання коштів за закупівлями.

Водночас ситуація, коли НУО не вистачає коштів на надання послуг, може бути спричинена не лише сплатою ПДВ, а й низькими тарифами, що не відповідають реальним вартостям. Тому, на нашу думку, також важливо залучити експертів до перегляду розрахунку вартості послуг у бік збільшення.

9. Окремо також слід виділити **питання вибору переможців у великих містах та регіонах**, де велика кількість цільових груп. НУО зазначали, що вибір одного переможця на великий об'єм клієнтів і послуг - хибний шлях, адже він несе великі ризики у стабільності та якості послуг. Для вирішення цього питання також слід ініціювати обговорення щодо перегляду механізму вибору переможця у закупівлях, особливо у територіально великих містах та регіонах.
10. **Пропозиції** по вирішенню проблем, надані організаціями, не в усіх випадках реалістичні. Імовірно, НУО потребують додаткових навичок участі у закупівлях та роботи із бюджетними грошима. У всіх блоках анкети (крім етапу подання тендерної документації) був процент НУО, які змогли окреслити проблему, але не навели свої пропозиції по її вирішенню. Тому проведення додаткового навчання НУО, а також постійна комунікація з експертами зможуть покращити рівень компетентності організацій. Також це підвищить задоволеність НУО комунікацією з групою технічної підтримки та Замовником.

## Відсоток НУО, що мали проблеми, порівняно із відсотком тих, хто надав пропозиції для покращення



\* Лише 57,1% із них дають пояснення та наводять факти на підтвердження своїх відповідей. Тому відповіді інших 42,9% респондентів, які не надали пояснення на додаткові питання у цьому блоці, не брали до уваги у подальшому аналізі. Остаточний відсоток тих, хто мав проблеми і надав підтвердження у вигляді фактів чи ситуацій, - 20% НУО.

Проаналізувавши отримані відповіді з анкет НУО та їхні відгуки щодо реалізації закупівель та надання послуг, фахівці ІАА розробили пропозиції для основних стейкхолдерів процесу переходу. Ці пропозиції необхідно розглянути на засіданні Стратегічної робочої групи при ЦГЗ МОЗ України. За результатом має бути сформована консолідована позиція членів Стратегічної групи щодо покращення моделі реалізації Плану переходу, яка врахує результати цього опитування.

## ПРОПОЗИЦІЇ

### *Для учасників торгів:*

1. Визначитись із особою, відповідальною за закупівлі та організувати для неї навчання з питань функціонування електронної системи закупівель, законодавства та участі в торгах.
2. Завчасно розпочинати підготовку до участі у закупівлях: уважно вивчати вимоги тендерної документації замовника, з'ясувати незрозумілі питання в період уточнень.
3. Ознайомитись із Законом “Про публічні закупівлі” у новій редакції та володіти інформацією про компетенцію замовника, законодавчі обмеження та власні права у закупівельному процесі.
4. Залучати місцеві бюджети для фінансування додаткових послуг з розширеного пакету для КГН.

### *Для замовників торгів (ЦГЗ):*

1. Проводити консультації з ринком перед оголошенням закупівель, керуючись законом.
2. Узгодити розрахунки індикаторів надання послуг та їх перерахунку у випадках затягування процесу проведення закупівлі або підписання договору.
3. Розробити чіткі вимоги до підвищення кваліфікації працівників та організацій, які надають послуги у сфері профілактики та ДіП.
4. Розглянути можливість спрощення системи погодження внесення змін/корективів до документації, яка створюється в процесі надання послуг.
5. Розглянути можливість перерозподілу охоплення у великих регіонах України та розподілення закупівель у цих областях на кілька лотів.
6. Розглянути можливість укладення рамкових угод із постачальниками послуг профілактики, догляду та підтримки у сфері ВІЛ для уникнення затягування процесу закупівель, викликаного відсутністю конкуренції в регіонах.
7. Розглянути можливість розробки розрахунку мінімальної граничної вартості послуг (собівартості) у сфері профілактики, догляду та підтримки у сфері ВІЛ.
8. Переглянути пакет послуг з можливістю збільшення вартості послуг.
9. Розглянути можливість зміни системи фінансування, що дозволить коригувати вартість договору з постачальниками з урахуванням попередньо наданих послуг.
10. Розглянути можливість запровадження механізму перерахунку індикаторів надання послуг пропорційно до зменшення термінів на їх надання.
11. Розрахувати граничну вартість послуг без урахування ПДВ для постачальників, які не є платниками.

## ПРОПОЗИЦІЇ

### Для групи технічної підтримки:

1. Провести навчання для сервісних організацій, які беруть участь у торгах з адресним відбором учасників:
  - навчання із розрахунку ПДВ та формування кошторису - виключно для бухгалтерів;
  - навчання із підготовки та подачі тендерних пропозицій та електронних закупівель загалом - виключно для осіб, відповідальних за участь у закупівлях;
  - навчання із підготовки звітності та роботи з електронними програмами МіО - виключно для документаторів/МіО.
2. Розробити для організацій-учасників алгоритм дій у разі виникнення фінансових труднощів під час розрахунків за надані послуги для уникнення ризику переривання послуг під час затримок бюджетного фінансування замовника.
3. Провести спільну нараду зацікавлених сторін щодо обговорення результатів цього дослідження та пропозицій і труднощів, які окреслили та підтвердили учасники закупівель.
4. Винести на порядок денний засідань Стратегічної групи питання щодо впровадження, реалізації та результатів впровадження соціального контрактування в Україні та обговорення проблемних моментів, які виникли впродовж закупівель послуг 2019-2020 років.
5. Напрацювати пропозиції рішень, за потреби проекти програм/нормативних актів, щодо кожного блоку проблемних питань, які виникли в процесі проведення закупівель медико-соціальних послуг у 2019-2020 роках.