

ВЕНТИЛЬ ЗАКУПІВЕЛЬ:

ЯК ЕФЕКТИВНО КУПУВАТИ ГАЗ
У PROZORRO





АВТОРИ:

Артем Давиденко, Аріна Куц

КОМАНДА:

Артем Бабак, Ілля Бібов, Наталя Винярчук, Олександр Гаврилюк, Євген Гриценко, Артем Давиденко, Аріна Куц, Іван Лахтіонов, Анастасія Мазурок, Сергій Павлюк, Андрій Тимофеюк та Анастасія Ференц

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Мар'яна Добоні

ДИЗАЙН

Катерина Кисла, Олена Зенченко, Карина Строкань

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Олександр Наход, заступник генерального директора АТ «Укрпошта» із закупівель

Олексій Хабатюк, заступник начальника Департаменту енергоефективності НАК «Нафтогаз Україна»

Андрій Телюпа, Керівник проектів з реформи публічних закупівель Команди підтримки реформ МЕРТ

Трансперенсі Інтернешнл Україна
вул. Січових Стрільців, 37-41, 5 поверх,
м. Київ, Україна, 04053
тел.: +38 044 360 52 42
веб-сайт: ti-ukraine.org
e-mail: office@ti-ukraine.org

Київ – 2019

Звіт підготовлено командою програми інноваційних проектів Трансперенсі Інтернешнл Україна в межах проекту USAID / UK aid «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах / TAPAS». Висловлені в ньому погляди можуть не відповідати позиції керівництва чи правління Трансперенсі Інтернешнл Україна. Дані та джерела, використані у звіті, можуть змінюватися після його публікації

Поширення звіту з некомерційною метою заохочується

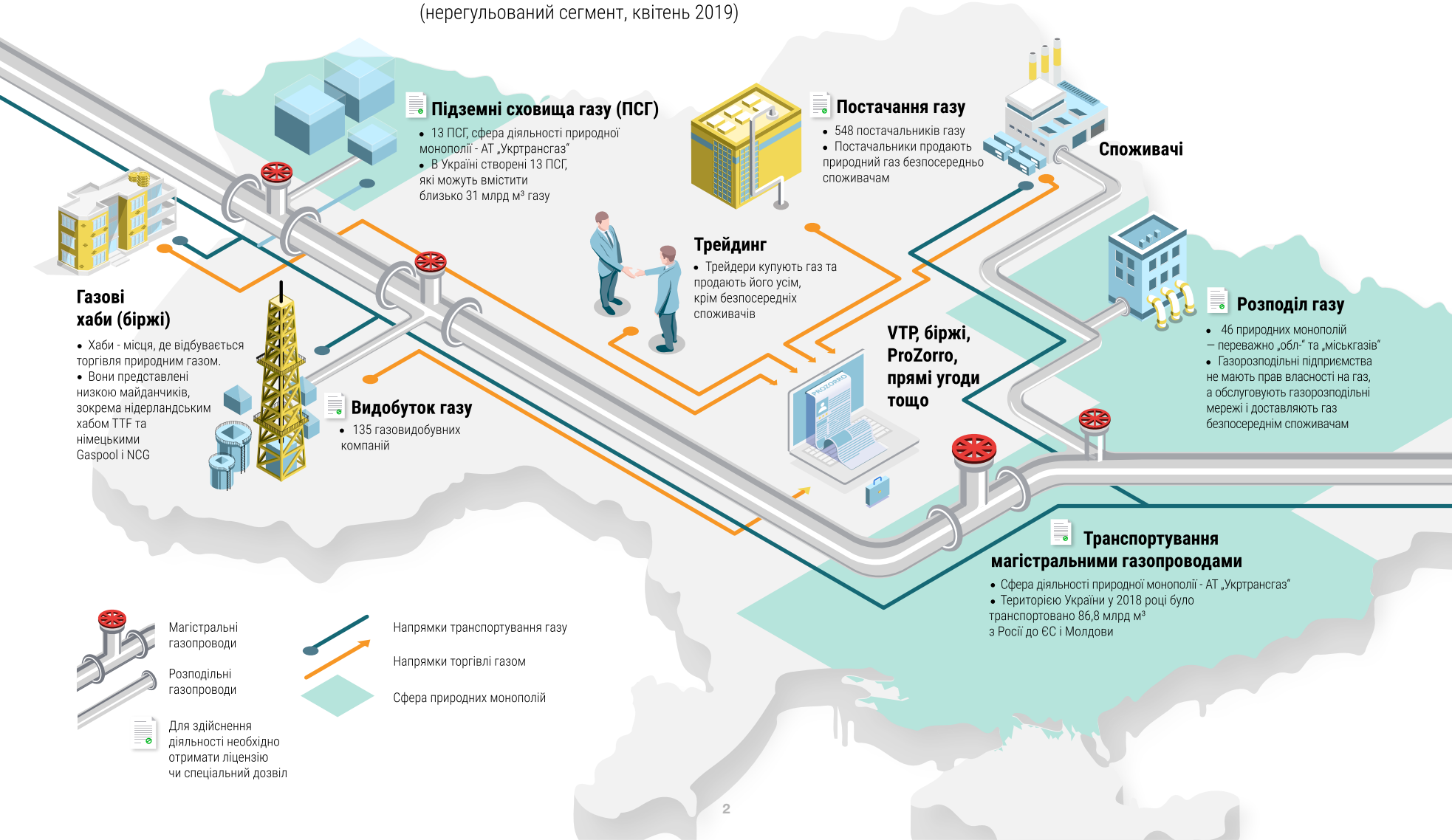
Ми перевіряли точність інформації у звіті. Вважаємо, що вона є коректною станом на травень 2019 року. Проте Трансперенсі Інтернешнл Україна не несе відповідальність за наслідки її використання з іншою метою або в іншому контексті

Виконання цього звіту стало можливим завдяки підтримці Фонду Євразія, що фінансується урядом США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) та урядом Великої Британії через UK aid. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю Трансперенсі Інтернешнл Україна і необов'язково відображає погляди USAID, уряду США, уряду Великої Британії або Фонду Євразія

Велика подяка всім, хто зробив внесок у написання цього звіту. Зокрема, Андрію Прокоф'єву, Марті Гоголь, Анастасії Шамшур, Дарії Любченко, Володимирі Олійнику, Євгену Тодорову та Михайлу Савченку

ПРОДАЖ ТА ТРАНСПОРТУВАННЯ ПРИРОДНОГО ГАЗУ В УКРАЇНІ

(нерегульований сегмент, квітень 2019)



Газові хаби (біржі)

- Хаби - місця, де відбувається торгівля природним газом.
- Вони представлені низкою майданчиків, зокрема нідерландським хабом TTF та німецькими Gaspool і NCG

Видобуток газу

- 135 газовидобувних компаній

Підземні сховища газу (ПСГ)

- 13 ПСГ, сфера діяльності природної монополії - АТ „Укртрансгаз”
- В Україні створені 13 ПСГ, які можуть вмістити близько 31 млрд м³ газу

Трейдинг

- Трейдери купують газ та продають його усім, крім безпосередніх споживачів

Постачання газу

- 548 постачальників газу
- Постачальники продають природний газ безпосередньо споживачам

VTR, біржі, ProZorro, прямі угоди тощо

Транспортування магістральними газопроводами

- Сфера діяльності природної монополії - АТ „Укртрансгаз”
- Територію України у 2018 році було транспортовано 86,8 млрд м³ з Росії до ЄС і Молдови

Розподіл газу

- 46 природних монополій – переважно „обл-” та „міськгазів”
- Газорозподільні підприємства не мають прав власності на газ, а обслуговують газорозподільні мережі і доставляють газ безпосереднім споживачам

Споживачі

ЗМІСТ

04 СКОРОЧЕННЯ

06 ВСТУП

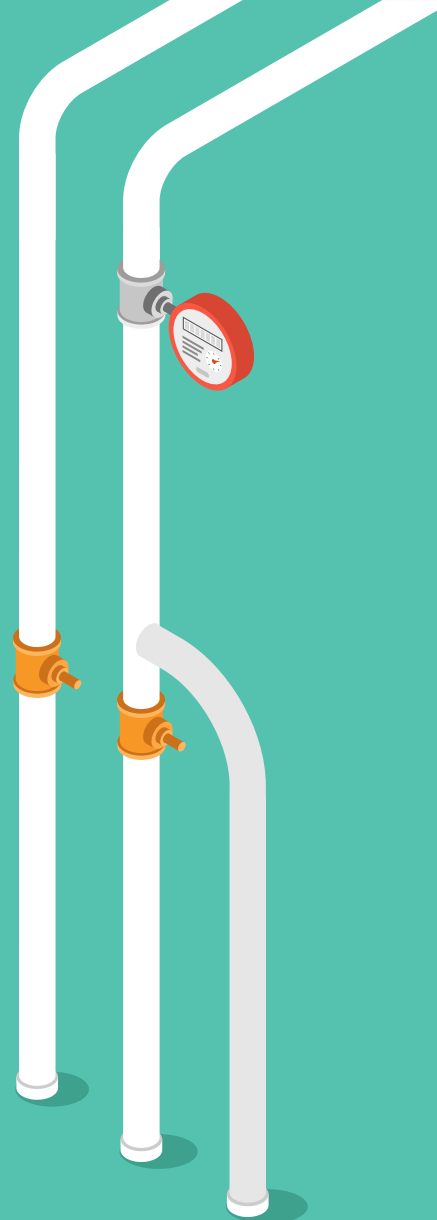
09 РОЗДІЛ 1: ЗАКУПІВЛІ ПРИРОДНОГО ГАЗУ
В PROZORRO (2018 рік)

42 РОЗДІЛ 2: ЗАКУПІВЛІ ПРИРОДНОГО ГАЗУ
В ПИТАННЯХ ТА ВІДПОВІДЯХ

61 ВИСНОВКИ

62 ЗВЕДЕНИЙ ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДАЦІЙ

64 ПОРІВНЯННЯ ЦІН НА ГАЗ ЗА УМОВ
ВИКОРИСТАННЯ ФОРМУЛИ ТА БЕЗ:
РОЗРАХУНКИ





СКОРОЧЕННЯ

- УЕБ** Українська енергетична біржа
- МЕРТ** Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
- NGG** газовий хаб NetConnect Germany
- ТТФ** газовий хаб Title Transfer Facility
- ДЗІ** Державне підприємство «Держзовнішінформ»
- ТПП** Торгово-промислова палата України
- НКРЕКП** Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
- ДП** державне підприємство
- НБУ** Національний банк України
- РГК** ТОВ «Регіональна газова компанія»
- КЕВ** квартирно-експлуатаційний відділ
- КУ** комунальна установа
- ГТС** газотранспортна система України
-

Постачання та споживання енергії в Україні 2017 рік,¹ тис. т н. е.²



¹ Державна служба статистики України. Статистичний збірник «Паливно-енергетичні ресурси України»: <https://bit.ly/2t0H35f> (доступ – лютий 2019)

² Тонна нафтового еквівалента (ТНЕ) – стандартизована одиниця виміру енергії, отриманої з різних видів джерел. 0,812 ТНЕ = 1 тис. м³ природного газу

³ Дорівнює виробництву первинної енергії, плюс надходження з інших джерел, плюс імпорт, мінус експорт, мінус міжнародна морська та авіаційна бункерівка, плюс зменшення або мінус збільшення запасів. Джерело: Державна служба статистики України. Методологічні положення із формування енергетичного балансу: <https://bit.ly/2MMr3qe> (доступ – лютий 2019)

⁴ Постачання енергетичних продуктів споживачам для процесів, які не є процесами їх перетворення або трансформації, окрім витрат палива, врахованих енергетичним сектором і використаних для неенергетичних цілей. При цьому енергетичні продукти вважаються спожитими, а не перетвореними в інші види енергії. Джерело: Державна служба статистики України. Методологічні положення із формування енергетичного балансу: <https://bit.ly/2MMr3qe> (доступ – лютий 2019)

⁵ Сектор перетворення – це підприємства, які за видами своєї діяльності пов'язані з процесами перетворення одних видів палива в інші або види енергії (електро-, теплоенергії) чи одного виду енергії в інший, а саме електричної енергії в теплову або навпаки. Джерело: Державна служба статистики України. Методологічні положення із формування енергетичного балансу: <https://bit.ly/2MMr3qe> (доступ – лютий 2019)

ВСТУП

9 квітня 2015 року Верховна Рада України ухвалила новий Закон України «Про ринок природного газу» №329-VIII. Якщо до цього державні та комунальні установи і держпідприємства могли закупити газ разом з його розподілом лише в місцевих монополістів, так званих обл- чи міськгазів, то відтепер вони отримали можливість самим обирати постачальника на відкритому ринку. Окрім цього, новий закон передбачив розділення функцій транспортування, розподілу та постачання газу між різними юридичними особами. 29 лютого 2016 року в ProZorro було проведено перший аукціон на постачання природного газу, а вже 3 березня підписано перший договір на купівлю 241 тис. м³ палива.⁶

Відтоді обсяги та вартість природного газу, який конкурентно закуповують через ProZorro, а також кількість замовників і постачальників, постійно збільшуються.

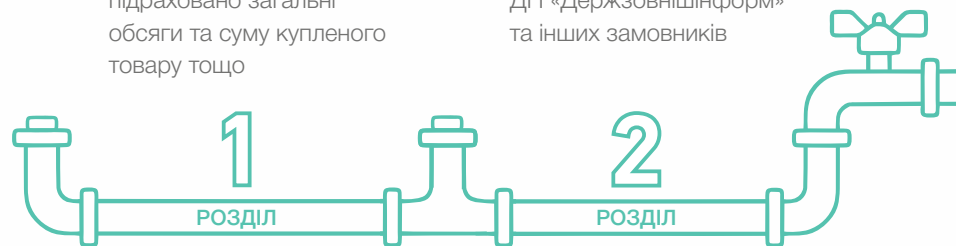
Видатки замовників на енергоносії займають значну частку їхнього бюджету. Водночас і замовники, і постачальники стикаються з проблемами, зумовленими особливостями ринку газу та регулювання сфери. Усе це свідчить про актуальність нашого дослідження.

Окрім того, аналітики DOZORRO провели низку інтерв'ю із замовниками газу в ProZorro, щоб з'ясувати найбільш поширені проблеми в закупівлях природного газу, спробувати знайти шляхи їх розв'язання та в результаті допомогти зробити закупівлі більш професійними.

Звіт поділено на два розділи:

у Розділі 1 проаналізовано ринок газу в системі ProZorro. Зокрема, ідеться про конкуренцію в закупівлях, ціни на постачання природного газу в договорах та додаткових угодах до них, частки ТОВ «Регіональна газова компанія», НАК «Нафтогаз України» та інших суб'єктів на ринку газу в ProZorro, підраховано загальні обсяги та суму купленого товару тощо

у Розділі 2 розглянуто сім найбільш поширених питань про підготовку та проведення закупівель природного газу в ProZorro. Інформацію було зібрано шляхом аналізу закупівель у ProZorro та через інтерв'ю з представниками Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, АТ «Укрпошта», НАК «Нафтогаз України», АТ «Укргазвидобування», ПАТ «Укртрансгаз», ДП «Держзвоншінформ» та інших замовників



⁶ <http://bit.ly/2UXoJ8D>

РОЗ'ЯСНЕННЯ



Об'єкт цього дослідження — закупівлі природного газу через ProZorro протягом 2018 року. Саме тому на осі X на більшості графіків зафіксовано період з 1 січня до 31 грудня 2018 року. Вісь Y фіксує ціни за 1 м³. На графіках нанесені точки, які показують ціни на газ у договорах та додаткових угодах станом на певну дату. Для того, щоб ці ціни можна було порівнювати, на графіки додатково нанесено дві криві:

ТЕМНА ЛІНІЯ

динаміку зміни приведеної вартості природного газу на хабі (біржі) NCG до кордону України (з ПДВ)⁷ — **темна лінія**. Ці дані надані тому, що NCG є найближчим до України газовим хабом з достатньою ліквідністю і його ціни на природний газ можна вважати ринковими

СВІТЛА ЛІНІЯ

динаміку зміни цін НАК «Нафтогаз України» на природний газ для промисловості за умови оплати протягом або після періоду поставки — **світла лінія**. Ціни НАК «Нафтогаз України» приведені на графіку тому, що багато замовників і постачальників фактично орієнтуються на них у своїй діяльності

⁷ УЕБ. Приведена вартість природного газу на європейських хабах до кордону України: <http://bit.ly/2E1t7xP>

Природний газ

це товар, який найзручніше закуповувати, використовуючи біржі. Енергетичні біржі (іншими словами — «хаби») — місця, де відбувається торгівля природним газом. У цьому дослідженні з цілої низки майданчиків згадуються лише три — нідерландський хаб TTF⁸ та німецькі Gaspool⁹ і NCG.¹⁰

Вони мають щонайменше такі характеристики¹¹:

- ліквідність — здатність активу (наприклад, газу) бути переведеним у гроші на рівні ринкових цін з мінімальною втратою вартості;
- висока волатильність — висока мінливість ціни на газ у часі;
- анонімність — учасники угоди не знають один одного;
- прозорість — інформація про ціни та обсяги доступна публічно.

В Україні є дві енергетичні біржі — Українська енергетична біржа, створена в 2010 році, та Українська газова біржа, створена в 2014 році. Проте на цей час вони не ліквідні.¹² Іншими словами, замовники та постачальники навряд чи зможуть купити/продати природний газ на цих біржах швидко та за ринковою вартістю.

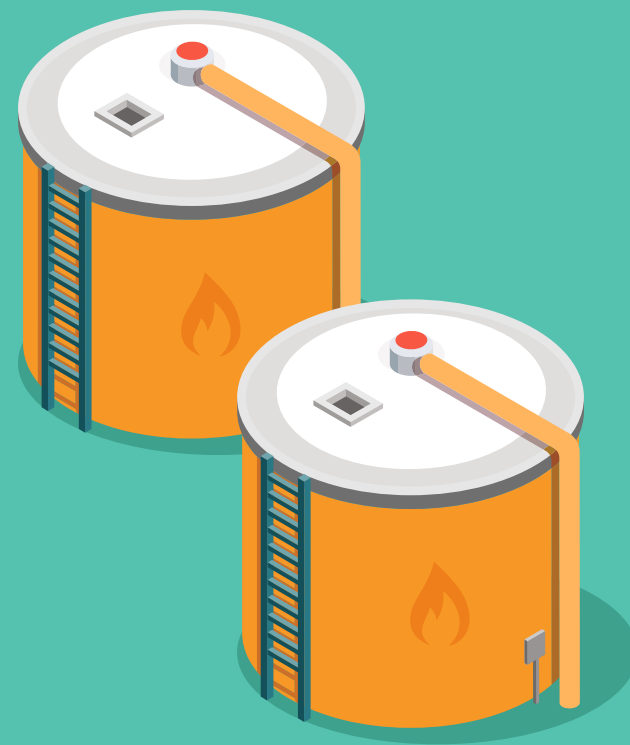
⁸ <http://bit.ly/2HbXy6r>

⁹ <http://bit.ly/2VTDkq5>

¹⁰ <http://bit.ly/2VdZrTT>

¹¹ Газовий хаб для України. Задання рамок дискусії: <http://bit.ly/2HhE14t>

¹² Український газовий хаб – шанс для Європи: <http://bit.ly/2Hqpl-s6>



РОЗДІЛ 1

ЗАКУПІВЛІ ПРИРОДНОГО ГАЗУ В PROZORRO 2018 рік

До вибірки ввійшли всі лоти на закупівлю природного газу в ProZorro, оголошені й завершені в період з 1 січня по 31 грудня 2018 року. Вона була сформована за допомогою професійного модуля аналітики BI ProZorro Pro¹³ на основі четвертого знаку класифікатора ДК 021–2015 «09120000 — Газове паливо», оскільки більшість лотів на природний газ закуповується саме на цьому рівні глибини CPV-коду. Щоб уникнути потрапляння до вибірки інших товарів, відбір відбувався через пошук за ключовим словом «газ», оскільки часто замовники не уточнюють, що закуповують саме природний газ, й обмежуються дублюванням CPV-коду в назві. До формули також були додані окремі слова-фільтри, які виключили з вибірки розподіл та транспортування газу, пропан, бутан, бензин, автомобільний газ тощо. Також вибірку обмежено до тих лотів, у яких учасниками та переможцями були тільки 529 суб'єктів господарювання, що станом на 28 лютого 2019 року мали ліцензію на постачання газу. У результаті було отримано вибірку зі 9 973 завершених лотів.

УСІ ДОГОВОРИ З ВИБІРКИ



К-сть
завершених лотів

9 973



Сума лотів

25,1
млрд грн



К-сть
замовників

5 874



К-сть
постачальників

209

¹³ <http://bit.ly/2Vz2Qlg>

Допорогові закупівлі

6 078
61%



К-сть завершених лотів

Надпорогові закупівлі

3 895
39%



0,7¹⁴
млрд
3%



Сума лотів, грн

24,4
млрд
97%



Сума лотів (без урахування АТ «Укртрансгаз»), грн

5,2
млрд
21%



Конкурентні закупівлі

2 282
23%



К-сть завершених лотів

Неконкурентні закупівлі

7 691
77%



21,5
млрд
86%



Сума лотів, грн

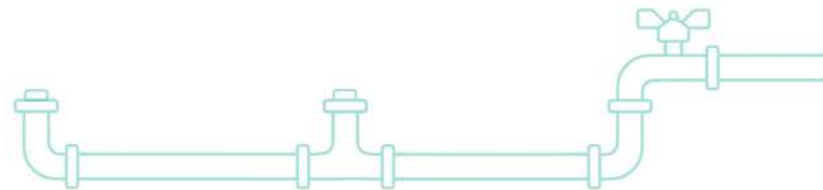
3,6
млрд
14%



2,2
млрд
10%



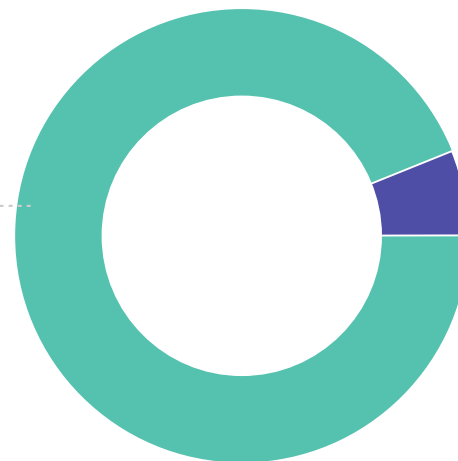
Сума лотів (без урахування АТ «Укртрансгаз»), грн



До загальної вибірки ввійшли майже 10 тисяч завершених лотів на суму 25 млрд грн. Більшість лотів за кількістю припадає на допороги і неконкурентні закупівлі, де економія відсутня.¹⁵ Проте більшість лотів за сумою становлять надпорогові конкурентні закупівлі.

Які обсяги газу закупили в ProZorro у 2018 році?

32,3
млрд м³



2,92
млрд м³

● спожито природного газу в Україні¹⁶

● закуплено газу в ProZorro (9%)

¹⁴ Числа округлювалися для легшого сприйняття інформації, а тому їх сума може дещо відрізнятись від зазначеного

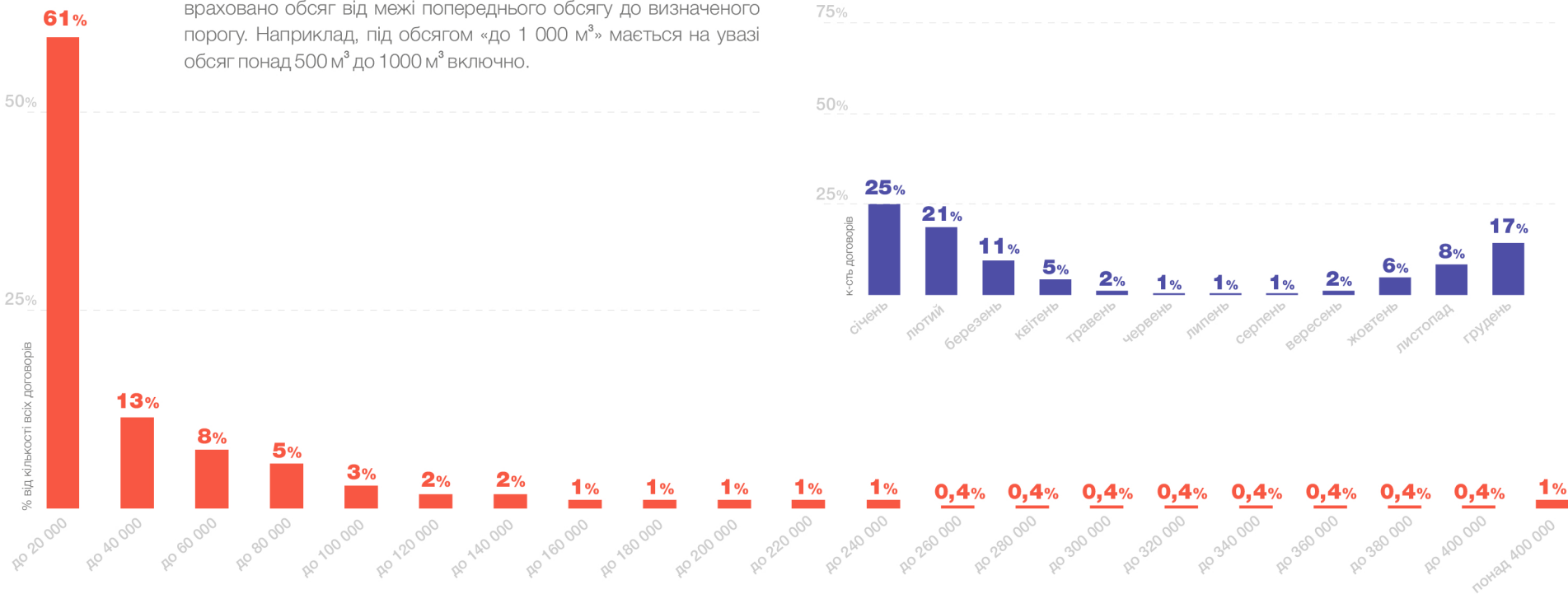
¹⁵ У конкурентних закупівлях економія коштів можлива за рахунок проведення аукціону, який відсутній в межах неконкурентних закупівель.

¹⁶ <http://bit.ly/2W3qgpE>

Які обсяги газу найчастіше закуповували в межах одного лоту?

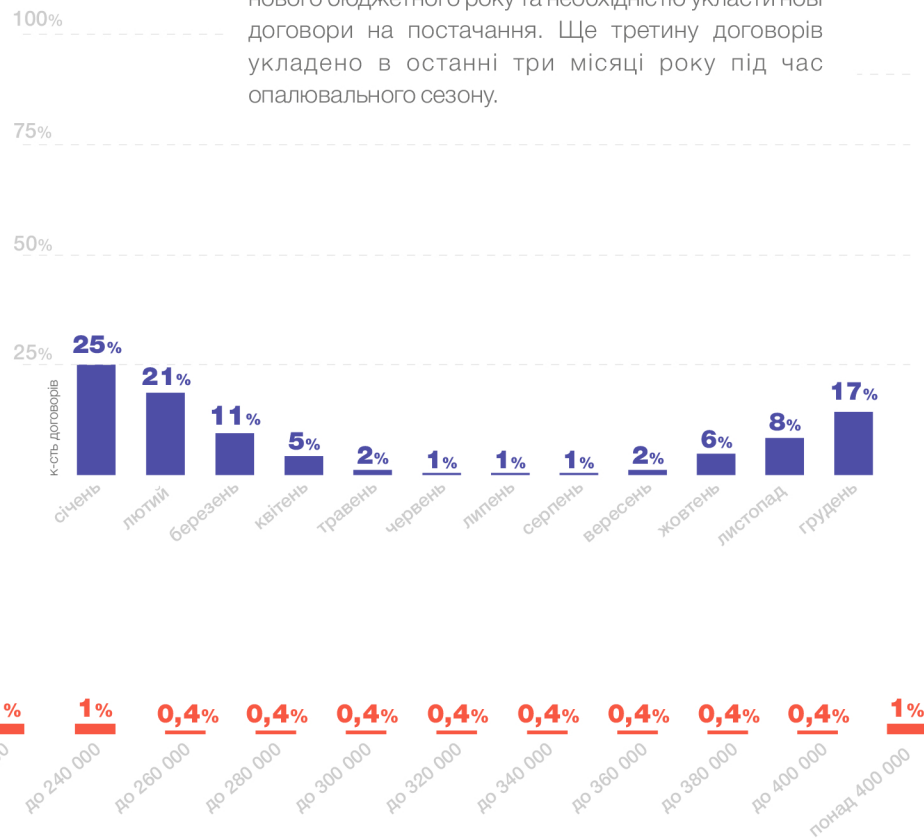
У межах одного договору замовники закуповували різні обсяги газу — від 63 м³ до 216,9 млн м³. На графіку показано, які обсяги газу найчастіше закуповували впродовж 2018 року.

На поданому графіку під обсягом «до 500 м³» мається на увазі закупівля газу до 500 м³ включно. У подальших стовпчиках враховано обсяг від межі попереднього обсягу до визначеного порогу. Наприклад, під обсягом «до 1 000 м³» мається на увазі обсяг понад 500 м³ до 1000 м³ включно.



У які місяці 2018 року найчастіше укладали договори?

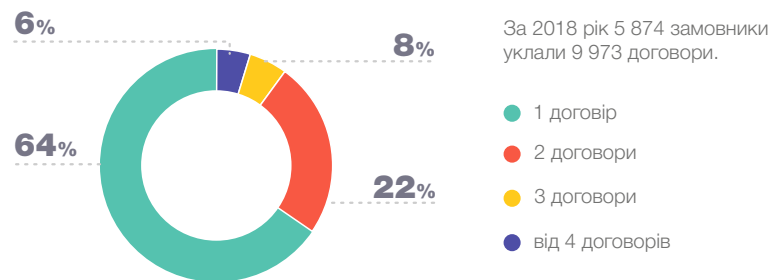
Більше половини всіх договорів на газ укладено в перші три місяці року, що пов'язано з початком нового бюджетного року та необхідністю укласти нові договори на постачання. Ще третину договорів укладено в останні три місяці року під час опалювального сезону.



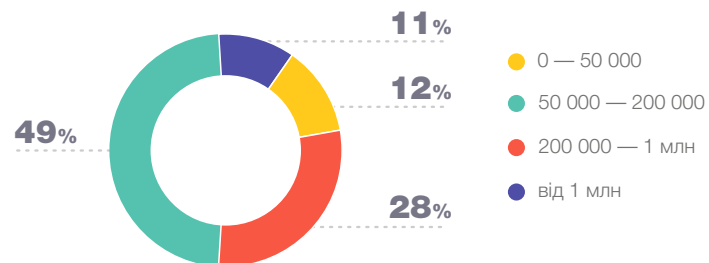
ЗАМОВНИКИ



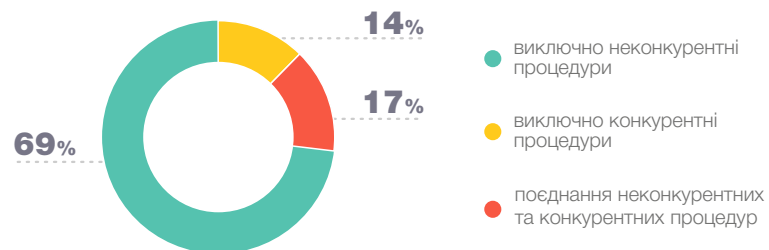
Як часто замовники закупували газ у 2018 році?



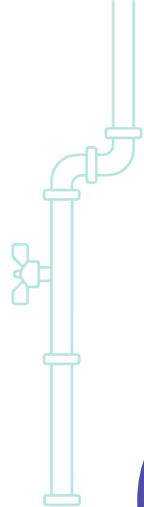
На яку суму замовники купували природний газ?



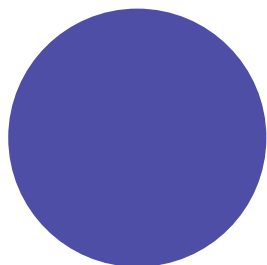
Як замовники купували природний газ?



Хто в ProZorro купив газ на найбільшу суму?



АТ
«Укртрансгаз»



Сума та
% від суми
всіх договорів

19 249,4 млн
77%

ПАТ
«Сумихімпром»



619,1 млн
2%

ДП «НВК газотурбо-
будування «Зоря» —
«Машпроект»



184,0 млн
0,7%

ДП
«Укрспирт»



177,2 млн
0,7%

АТ «Філія «Іршанський
гірничо-збагачувальний
комбінат» АТ «Об'єднана
гірничо-хімічна компанія»



101,0 млн
0,4%

ДП
«Антонов»



84,6 млн
0,3%

АТ
«Укрпошта»



68,1 млн
0,3%

Обсяг, м³ та
% від усього
обсягу газу
в ProZorro

2 310,1 млн
79%

54,8 млн
2%

17,0 млн
0,7%

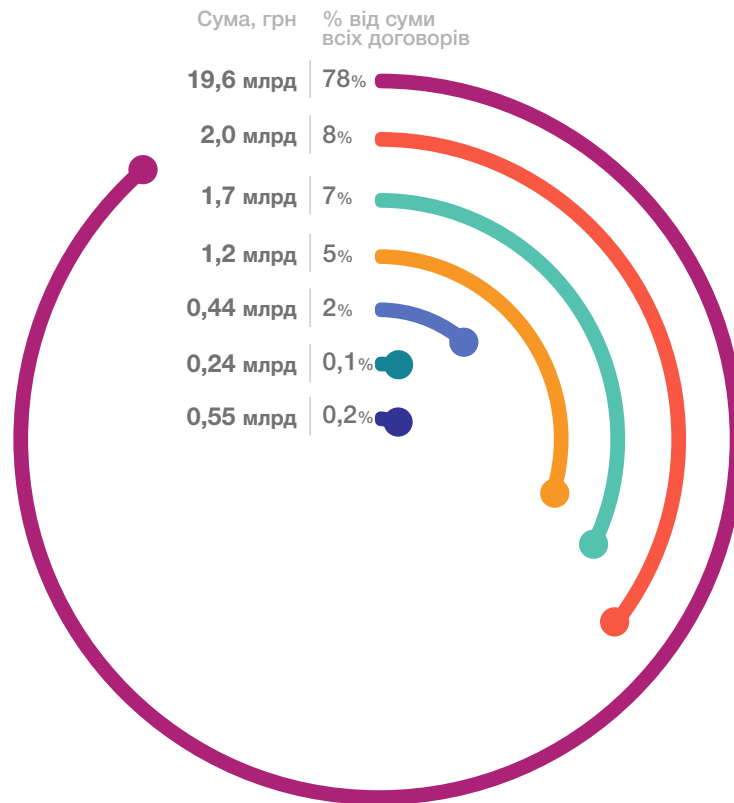
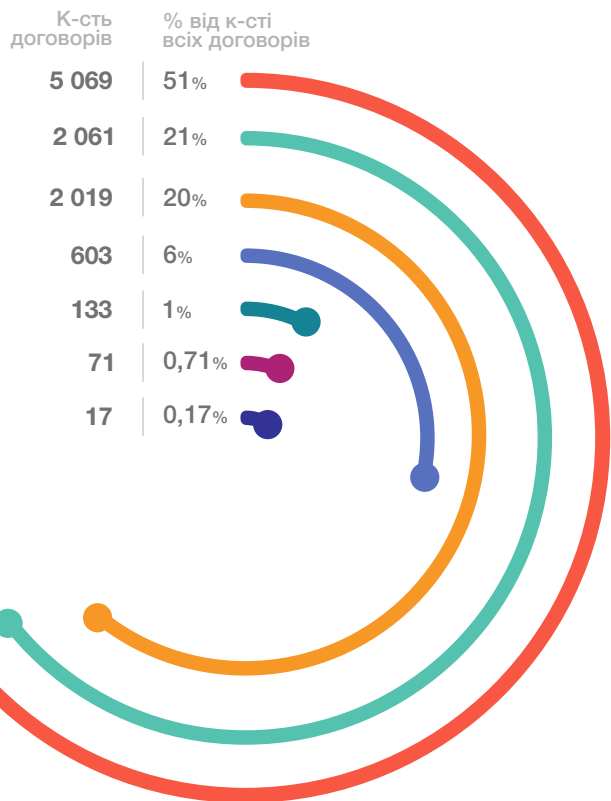
12,4 млн
0,4%

8,6 млн
0,3%

7,7 млн
0,26%

5,9 млн
0,20%

Через які процедури замовники купували природний газ?



● Процедура звітування про укладений договір

● Відкриті торги

● Переговорна процедура

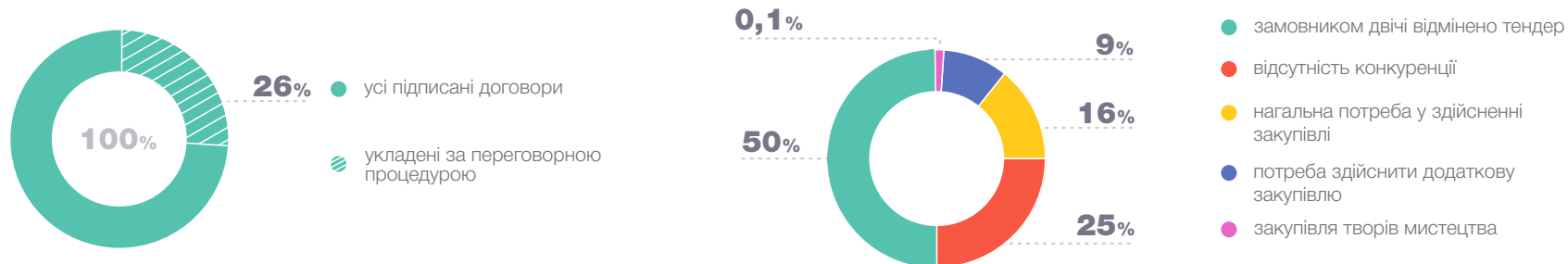
● Переговорна процедура за нагальною потребою

● Допорогова закупівля

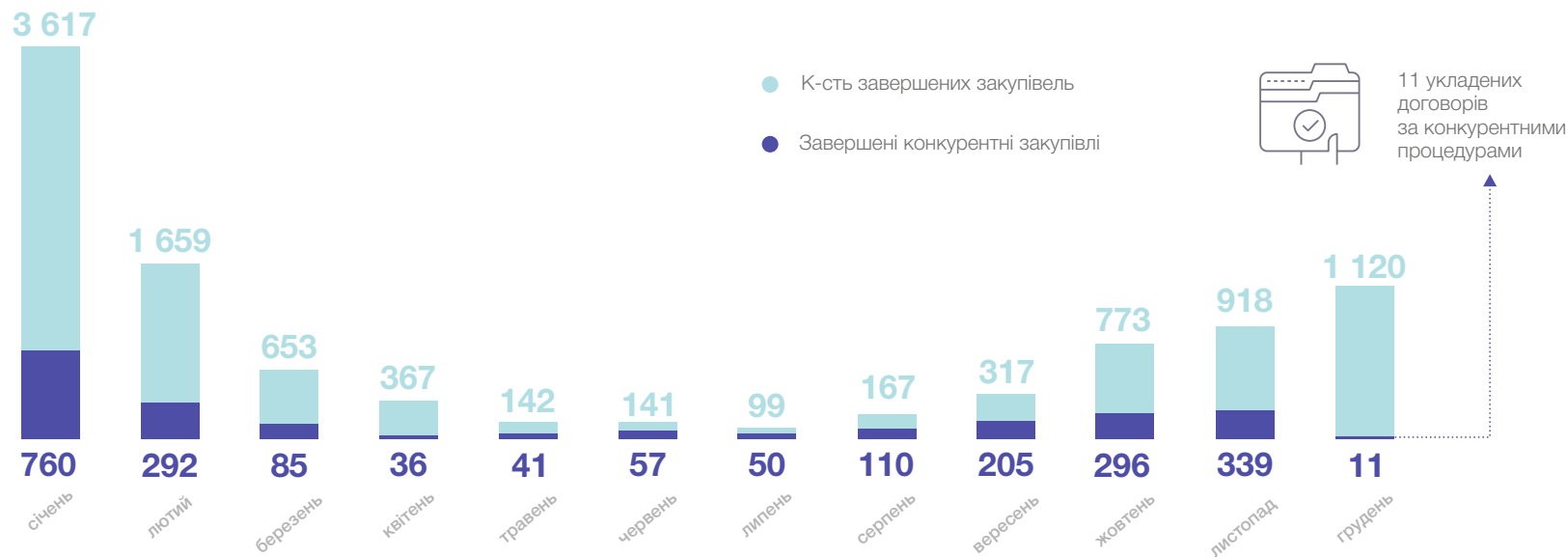
● Відкриті торги з публікацією англ. мовою

● Переговорна процедура (для потреб оборони)

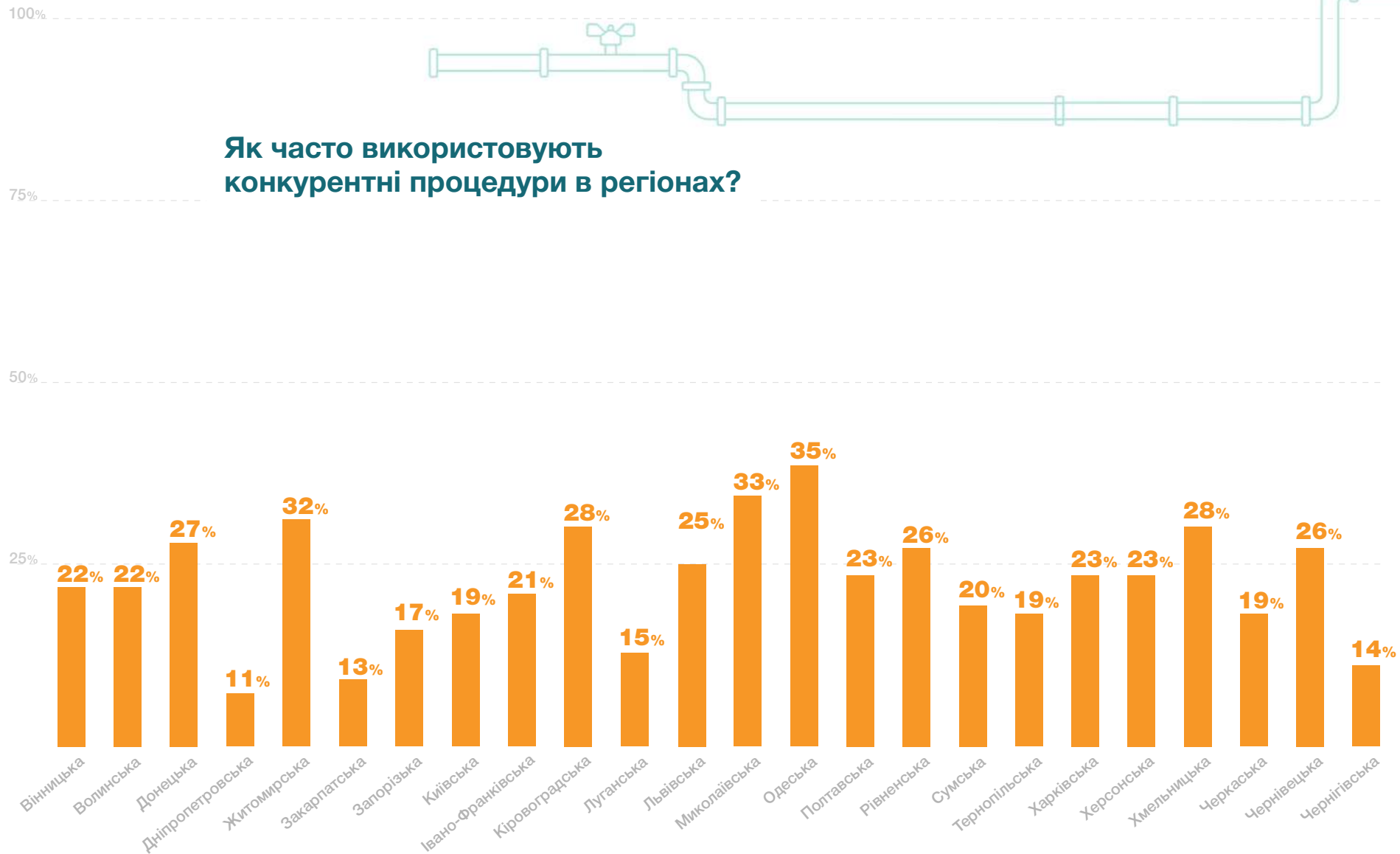
Як замовники обґрунтували застосування переговорної процедури?



Як часто застосовували конкурентні процедури протягом року?



Як часто використовують конкурентні процедури в регіонах?

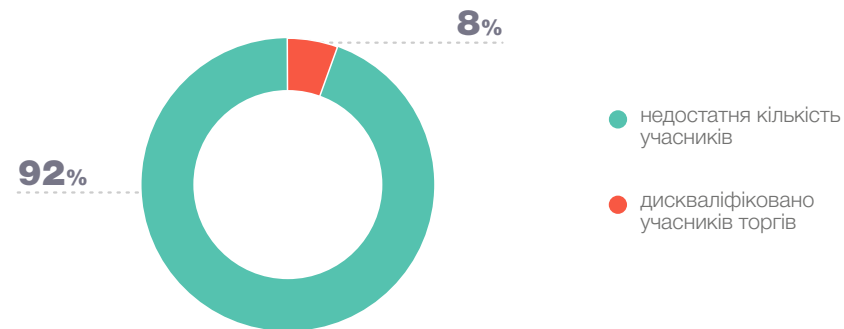


НЕУСПІШНІ ЗАКУПІВЛІ

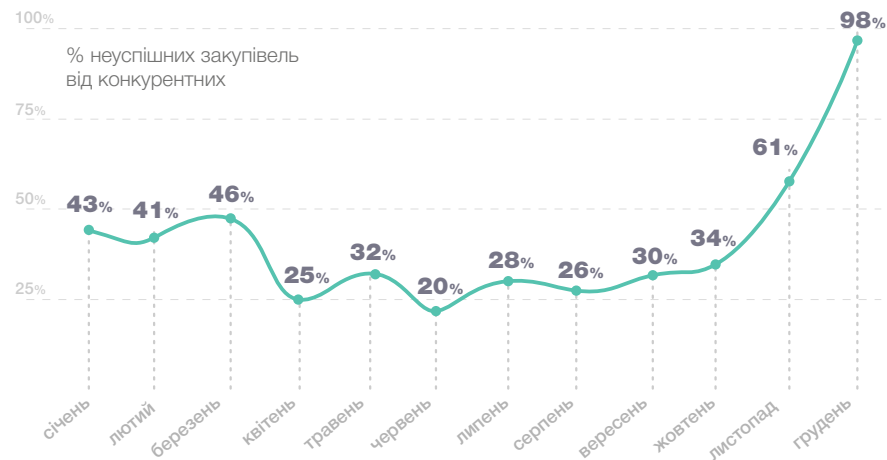
У 2018 році неуспішними були 50% усіх конкурентних закупівель газу (2 285 з 4 567 лотів).

Неуспішними були 52% відкритих торгів, 28% відкритих торгів з публікацією англійською мовою, 8% допорогових закупівель та 5% переговорних процедур для потреб оборони.

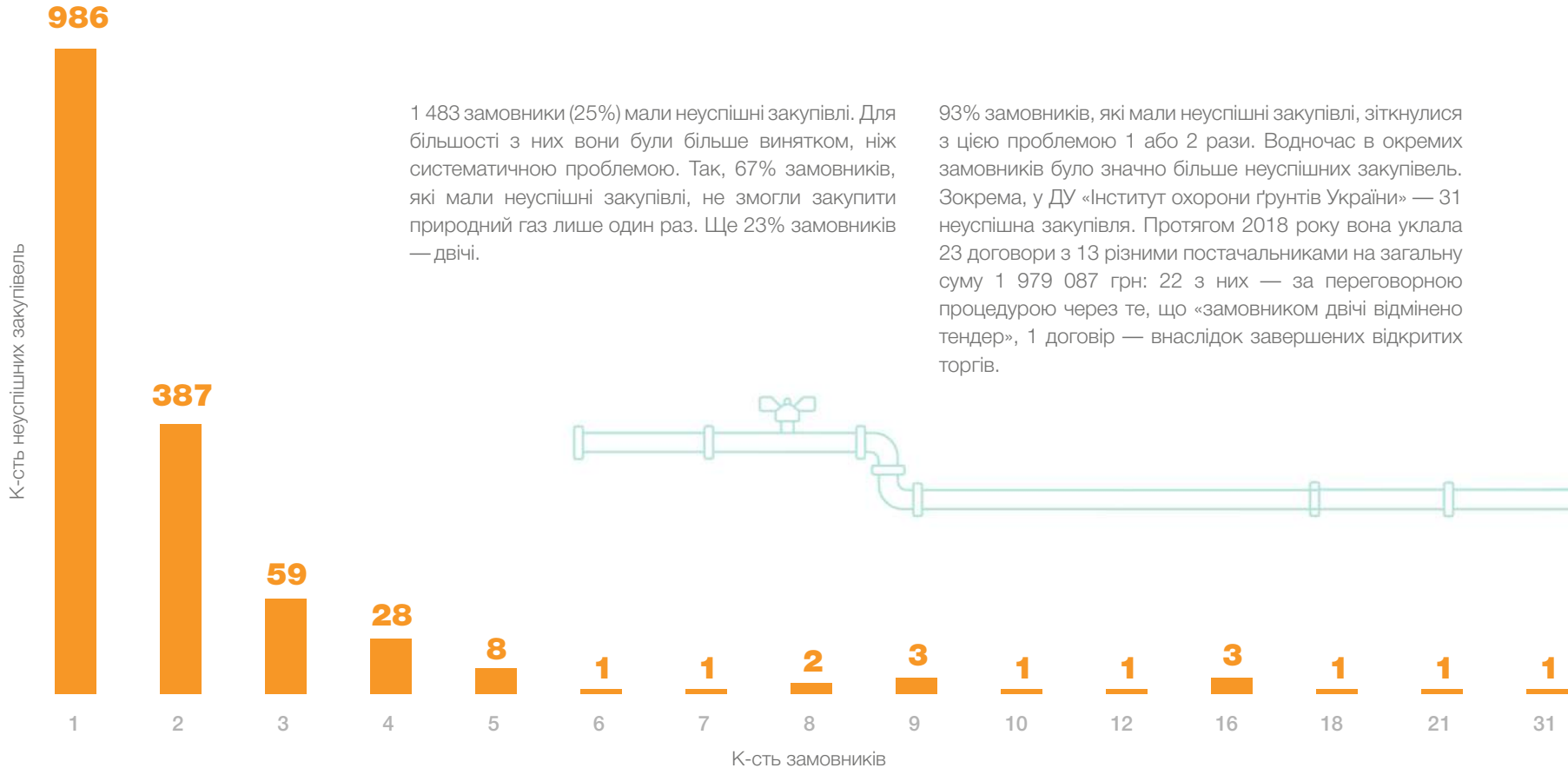
Що було причиною неуспішних закупівель?



Яким був відсоток неуспішних закупівель упродовж року?



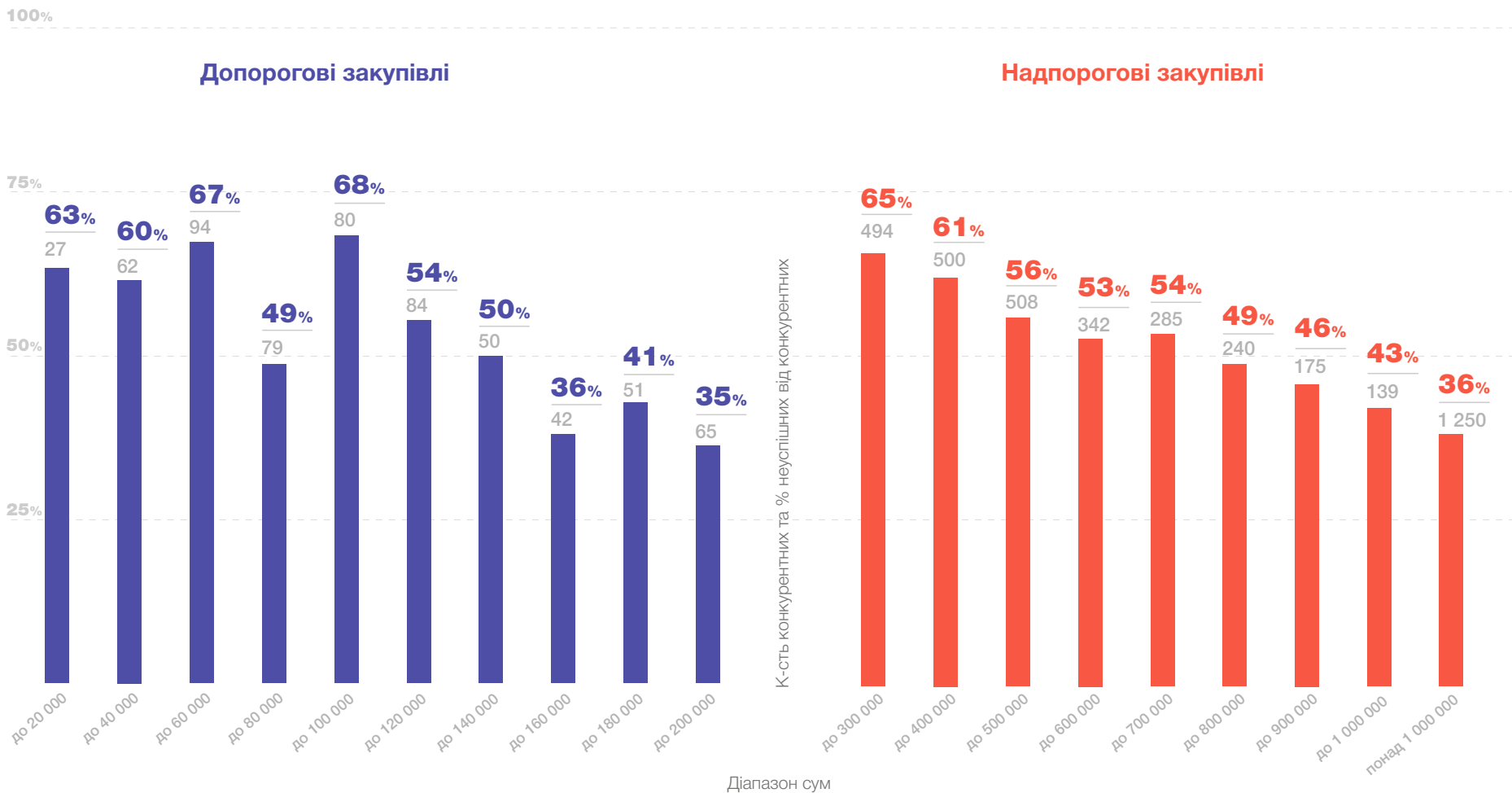
Скільки замовників мали закупівлі, які не відбулися?



1 483 замовники (25%) мали неуспішні закупівлі. Для більшості з них вони були більше винятком, ніж систематичною проблемою. Так, 67% замовників, які мали неуспішні закупівлі, не змогли закупити природний газ лише один раз. Ще 23% замовників — двічі.

93% замовників, які мали неуспішні закупівлі, зіткнулися з цією проблемою 1 або 2 рази. Водночас в окремих замовників було значно більше неуспішних закупівель. Зокрема, у ДУ «Інститут охорони ґрунтів України» — 31 неуспішна закупівля. Протягом 2018 року вона уклала 23 договори з 13 різними постачальниками на загальну суму 1 979 087 грн: 22 з них — за переговорною процедурою через те, що «замовником двічі відмінено тендер», 1 договір — внаслідок завершених відкритих торгів.

У закупівлях на які суми було найбільше неуспішних закупівель?



Ціни на момент підписання договорів

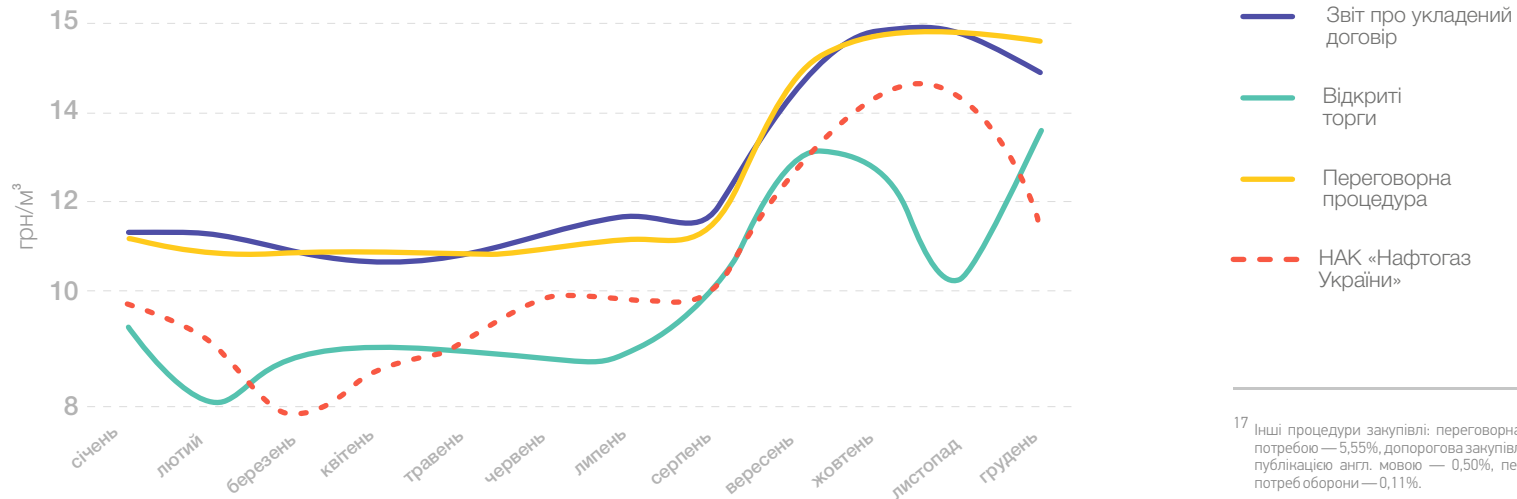
Для аналізу цін з вибірки було виключено всі закупівлі газу для потреб побутових споживачів. Окрім цього, вибірку було звужено до тих лотів, де одиницею виміру зазначено «м³» (78% від усіх закупівель природного газу).

Якими були середні ціни договорів на момент укладення залежно від типу процедури?

92% закупівель природного газу (за кількістю) з одиницею виміру «м³» були проведені за процедурами¹⁷:

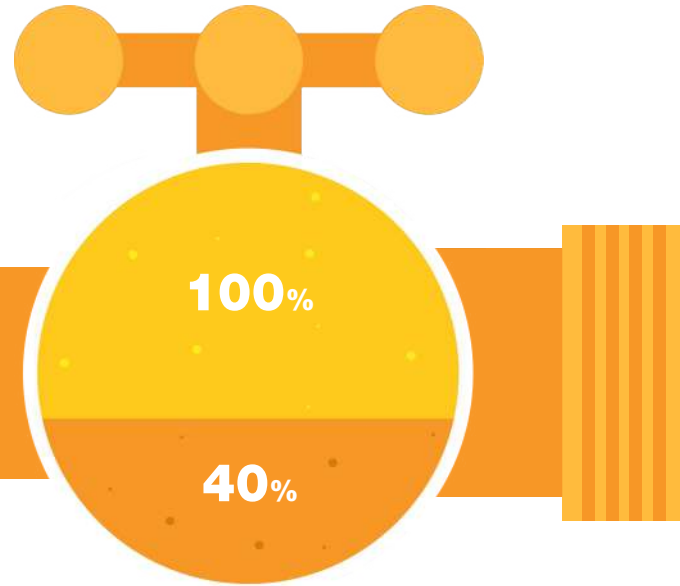
- звітування про укладений договір (49%);
- відкриті торги (24%);
- переговорна процедура (19%).

На графіку показано, як упродовж 2018 року змінювалися ціни на момент укладення договору залежно від процедури закупівлі (медіана).



¹⁷ Інші процедури закупівлі: переговорна процедура за нагальною потребою — 5,55%, допорогова закупівля — 1,70%, відкриті торги з публікацією англ. мовою — 0,50%, переговорна процедура для потреб оборони — 0,11%.

ПОСТАЧАЛЬНИКИ



529 компаній з ліцензією на постачання газу (лютий 2019)¹⁸



209 постачальників газу в ProZorro підписали договір щонайменше один раз

¹⁸ Станом на 28 лютого 2019 року відповідно до даних НКРЕКП.

Які постачальники в 2018 році продали газ на найбільшу суму в ProZorro?

Топ-3 постачальників газу (за сумою) продали газ на 19,7 млн грн (78% від усієї суми, яку витратили на газ).

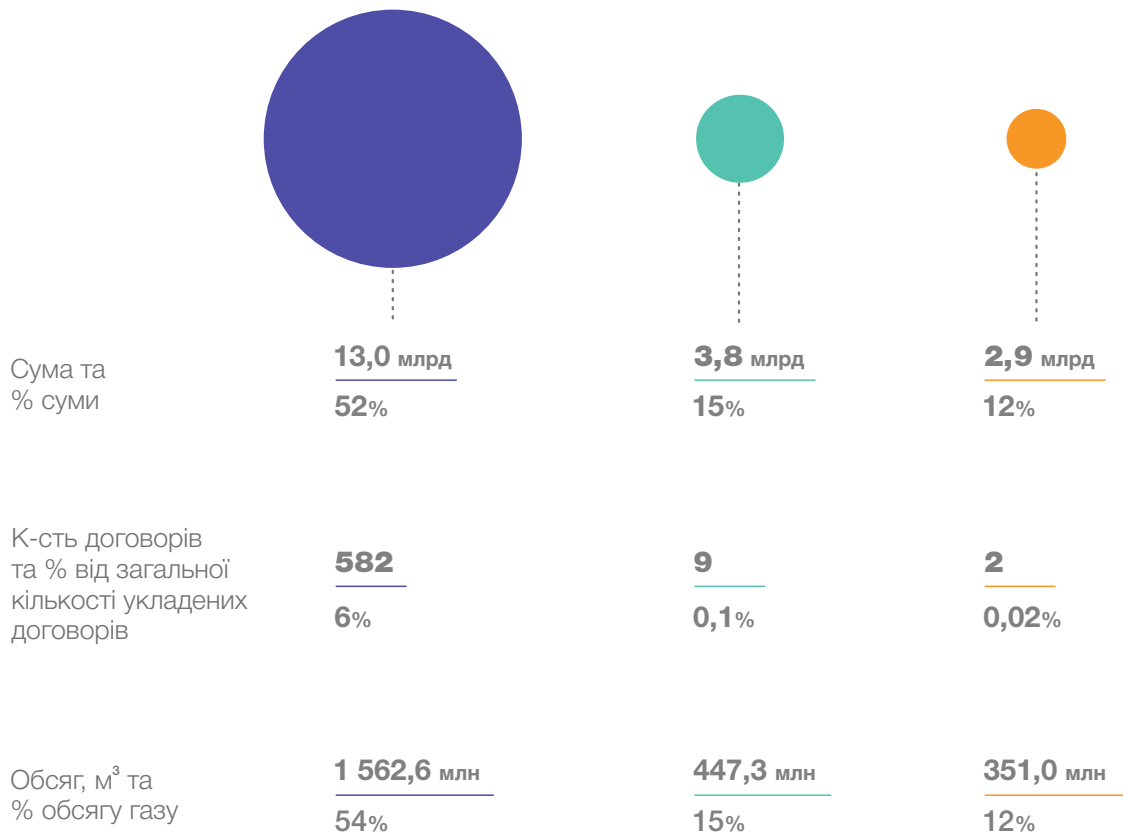
НАК «Нафтогаз України» — постачальник, з яким укладали договори переважно за неконкурентними процедурами (99% від загальної кількості договорів). Натомість LLC Trafigura Ukraine та ТОВ «Еру Трейдінг» постачали переважно внаслідок перемог на відкритих торгах — у 100% та 89% випадків.

Саме ці три постачальники за результатами 14 відкритих торгів постачали газ для АТ «Укртрансгаз». АТ «Укртрансгаз» закуповує в значних обсягах природний газ для забезпечення виробничо-технологічних потреб та власних потреб, а також для забезпечення балансування. Протягом 2018 року АТ «Укртрансгаз» закупило 2,3 млрд м³ природного газу (79% обсягу в ProZorro).

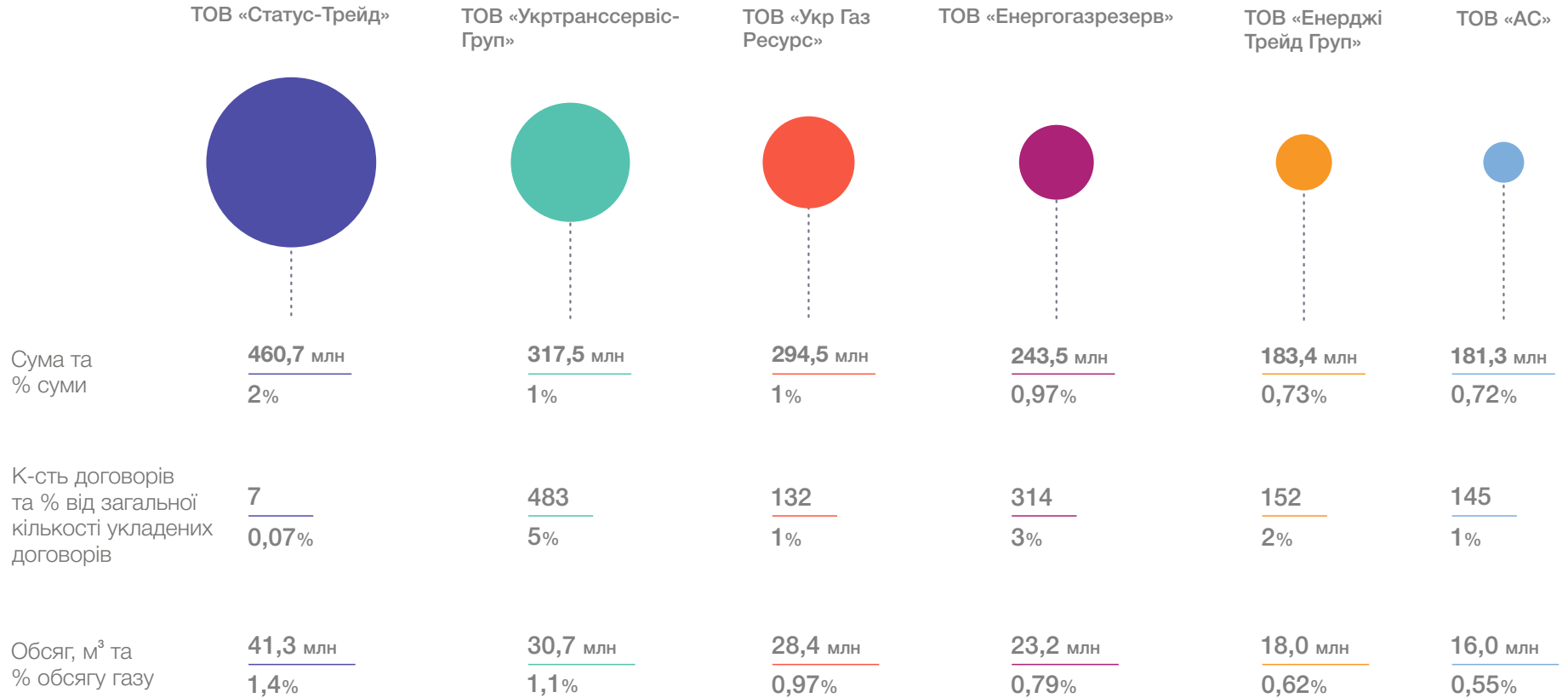
НАК «Нафтогаз України»

ТОВ «Еру Трейдінг»

LLC Trafigura Ukraine



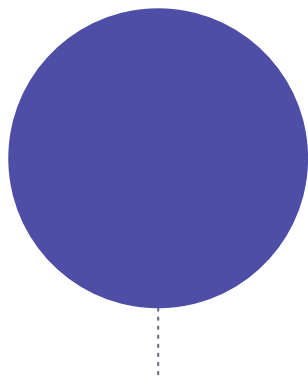
За винятком вищезгаданих трьох компаній найбільші прибутки від продажу природного газу в ProZorro були в таких постачальників:





З якими постачальниками підписали найбільшу кількість договорів?

НАК «Нафтогаз України»



Сума та
% за сумою

13 003,4 млн

52%

ТОВ «Дніпропетровськгаз збут»



159,7 млн

6%

ТОВ «Укртранссервіс-Груп»



317,5 млн

1%

ТОВ «Львівгаз збут»



142,0 млн

0,6%

ТОВ «Закарпатгаз збут»



119,5 млн

0,5%

К-сть договорів
та % за кількістю
від усіх договорів

582

6%

484

5%

483

5%

481

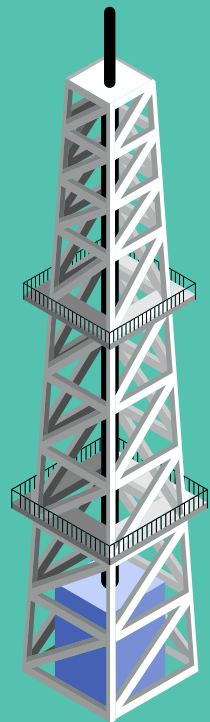
5%

437

4%

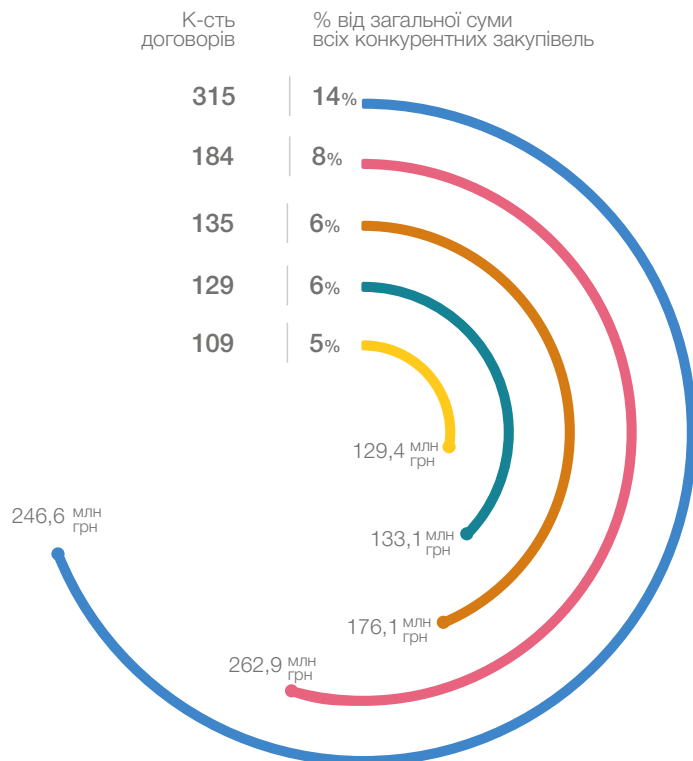
Скільки компаній з тих, які мають спеціальний дозвіл на видобуток природного газу, продавали газ у ProZorro і на яку суму?

Станом на квітень 2019 року 135 суб'єктів господарювання в Україні отримали спецдозволи на видобуток газу¹⁹. Лише 4 з них продавали природний газ у ProZorro в 2018 році.

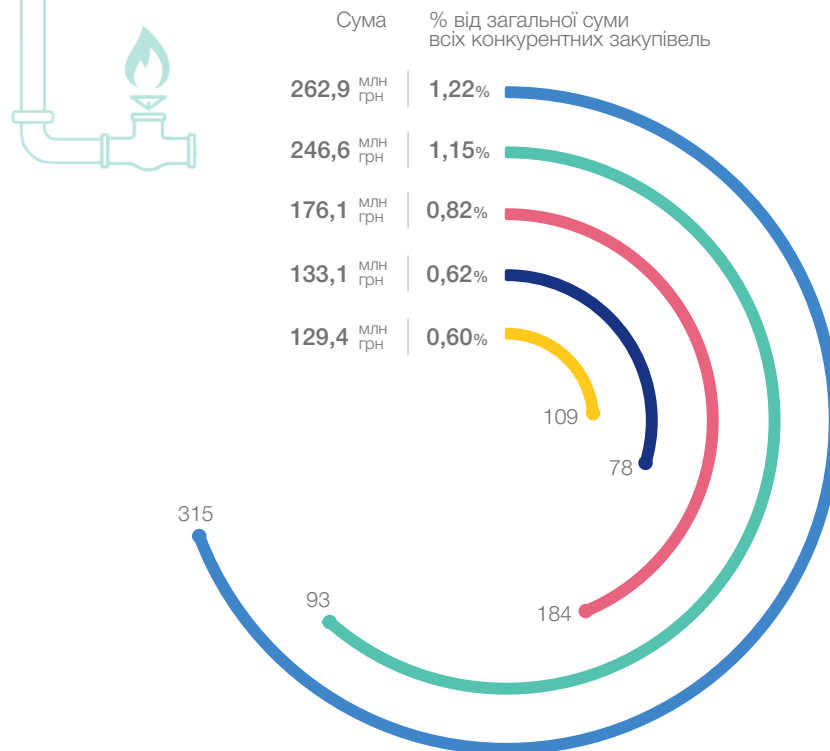


¹⁹ За видами користування надрами «Видобування корисних копалин (промислова розробка родовищ)» та «Геологічне вивчення нафтогазоносних надр, в тому числі дослідно-промислова розробка родовищ вуглеводнів з подальшим видобуванням нафти і газу (промислова розробка родовищ)».

Які постачальники входили до топ-5 за кількістю підписаних з ними договорів у конкурентних закупівлях?



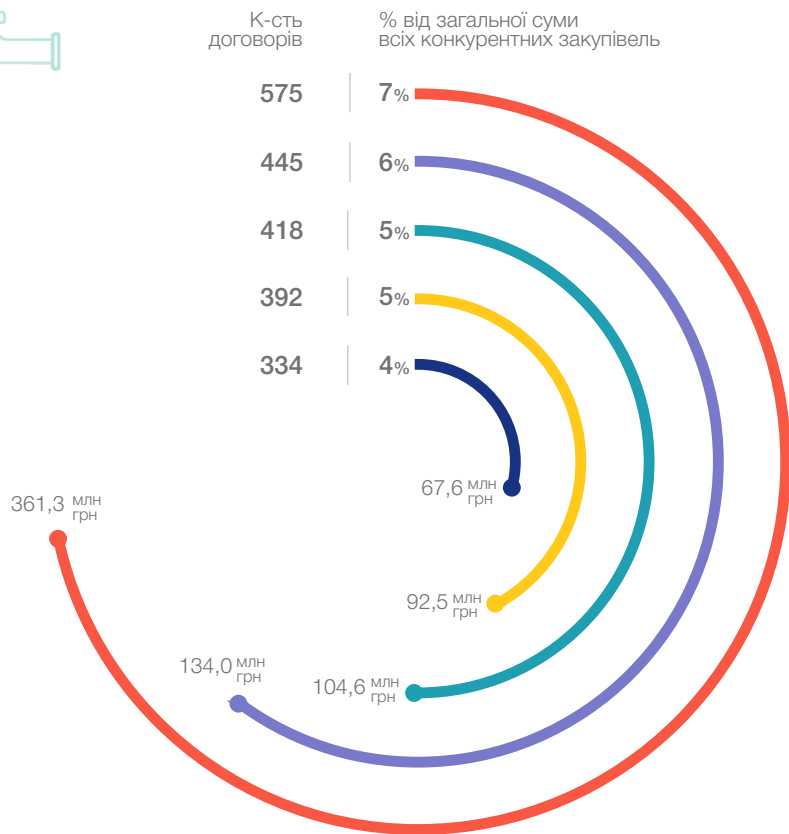
Які постачальники входили до топ-5 за сумою підписаних з ними договорів у конкурентних закупівлях?



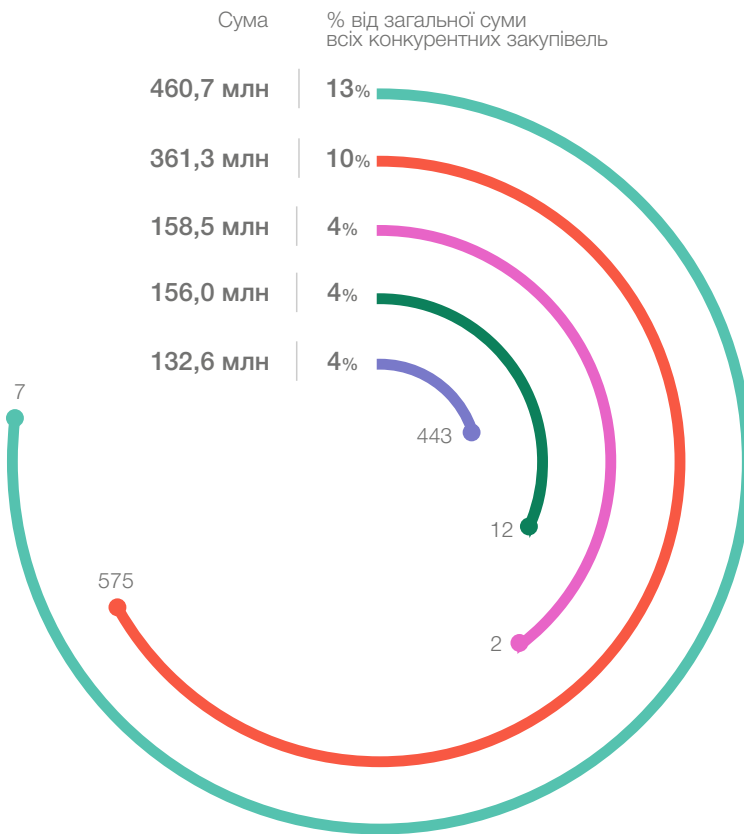
14 договорів між АТ «Укртрансгаз» та трьома постачальниками (НАК «Нафтогаз України», LLC Trafigura Ukraine та ТОВ «Еру Трейдінг») становили 79% від усього закупленого обсягу природного газу та 77% від суми, яку витратили через ProZorro на газ. Щоб показати інших учасників ринку, які систематично перемагали, у наступних розрахунках не бралися до уваги вищезгадані три постачальники.

- ТОВ «Укртранссервіс-Груп»
- ТОВ «Енергогазрезерв»
- ТОВ «Одесагаз-Постачання»
- ТОВ «Кастум»
- ТОВ «Паливторг»
- ТОВ «Укр Газ Ресурс»
- ТОВ «АС»

З якими постачальниками найчастіше укладали договори за неконкурентними процедурами?



Які постачальники входили до топ-5 за сумою підписаних з ними договорів (від усіх неконкурентних)?



ТОВ «Статус Трейд» та ТОВ «Хім-Трейд» уклали разом лише 9 договорів на постачання газу на загальну суму 619 млн грн. Усі 9 договорів були укладені з ПАТ «Сумихімпром».

- НАК «Нафтогаз України»
- ТОВ «Дніпропетровськгаз збут»
- ТОВ «Закарпатгаз збут»
- ТОВ «Львівгаз збут»
- ТОВ «Харківгаз збут»
- ПАТ «Видобувна компанія «Укрнафтобуріння»
- ТОВ «Статус Трейд»
- ТОВ «Хім-Трейд»

Яка частка газу в ProZorro припадає на постачальників РГК та які в них ціни?

Операторами регіональних газопроводів в Україні є газорозподільні компанії (обл- та міськгази). Раніше обл- і міськгази здійснювали як розподіл газу²⁰, так і його постачання. У 2015 році ухвалено зміни до законодавства, відповідно до яких функції транспортування, розподілу та постачання газу мають бути розділені між різними юридичними особами. Таким чином усі обл- та міськгази можуть займатися тільки обслуговуванням газорозподільних мереж та відповідного обладнання, підключенням і відключенням споживачів.

Внаслідок реорганізації облгази створили регіональні дочірні компанії — облгаззбути. Облгаззбути мають право здійснювати постачання природного газу, якого позбавлені компанії-оператори розподільних мереж.

Нижче проаналізовано, яке місце на ринку природного газу в ProZorro посідають не лише постачальники РГК, а й усі облгаззбути.

Станом на травень 2019 року бренд РГК («Регіональна Газова Компанія») використовують 20 газорозподільних компаній²¹ у 16 областях України. Згідно з даними аналітичної системи youcontrol.com.ua²² ці компанії стали засновниками відповідних газопостачальних компаній (обл- та міськгаззбутів) у 16 областях. У дослідженні вони згадуються як «постачальники РГК».

²⁰ Розподіл газу – сфера діяльності природних монополій, кожна з яких є оператором газорозподільних мереж на визначеній території.

²¹ <http://bit.ly/2VCOWjJ>

²² <http://bit.ly/2JALFbE>



К-сть укладених
договорів

4 500



Загальна сума
укладених договорів

**1,25 млрд
грн**



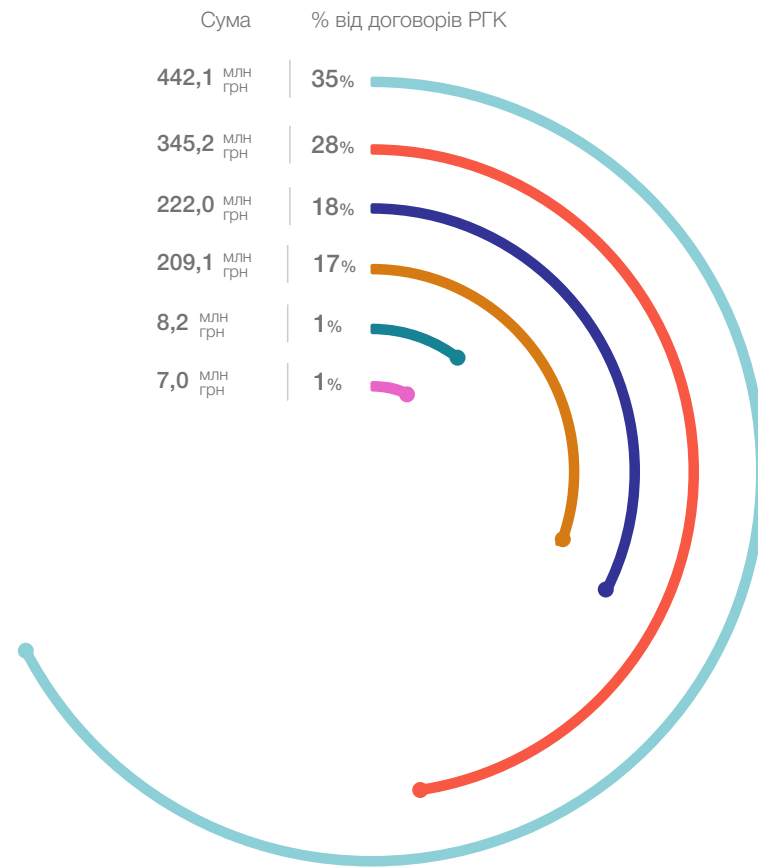
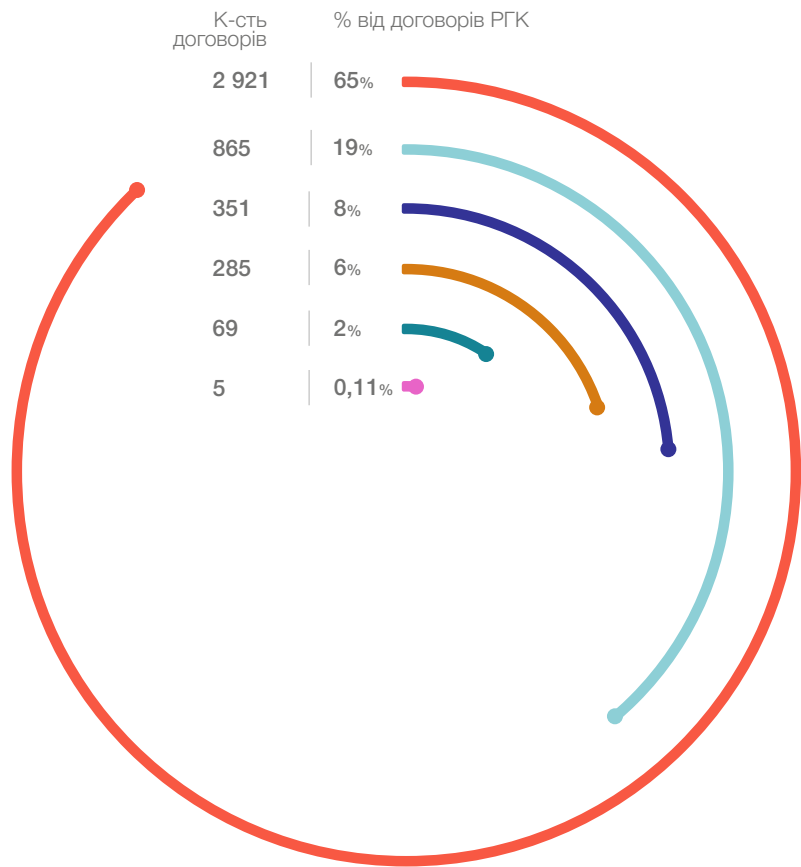
К-сть
конкуrentних

429 | 10%



К-сть
неконкуrentних

4 071 | 90%



● Процедура звітування про укладений договір

● Переговорна процедура

● Відкриті торги

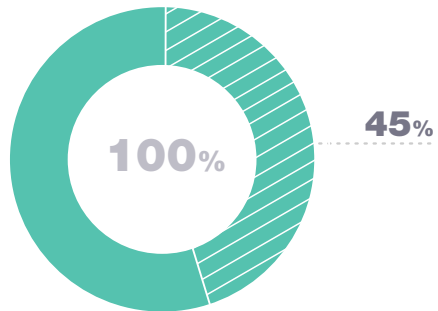
● Переговорна процедура за нагальною потребою

● Допорогова закупівля

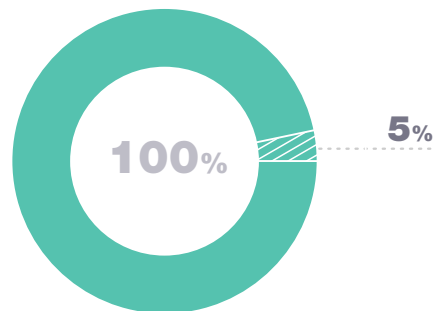
● Переговорна процедура (для потреб оборони)

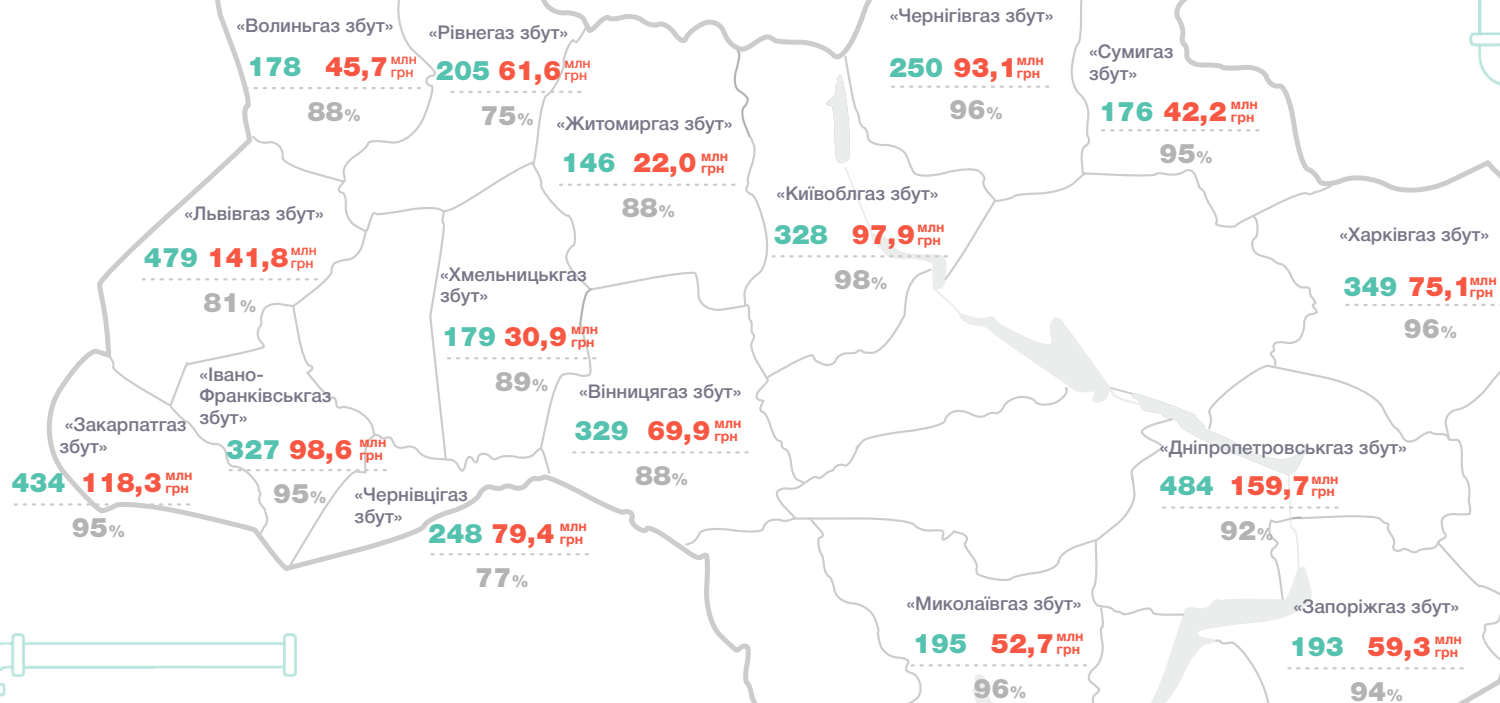
Скільки договорів підписали з постачальниками РГК?

Усі договори на закупівлю природного газу в ProZorro за кількістю



Усі договори на закупівлю природного газу в ProZorro за сумою



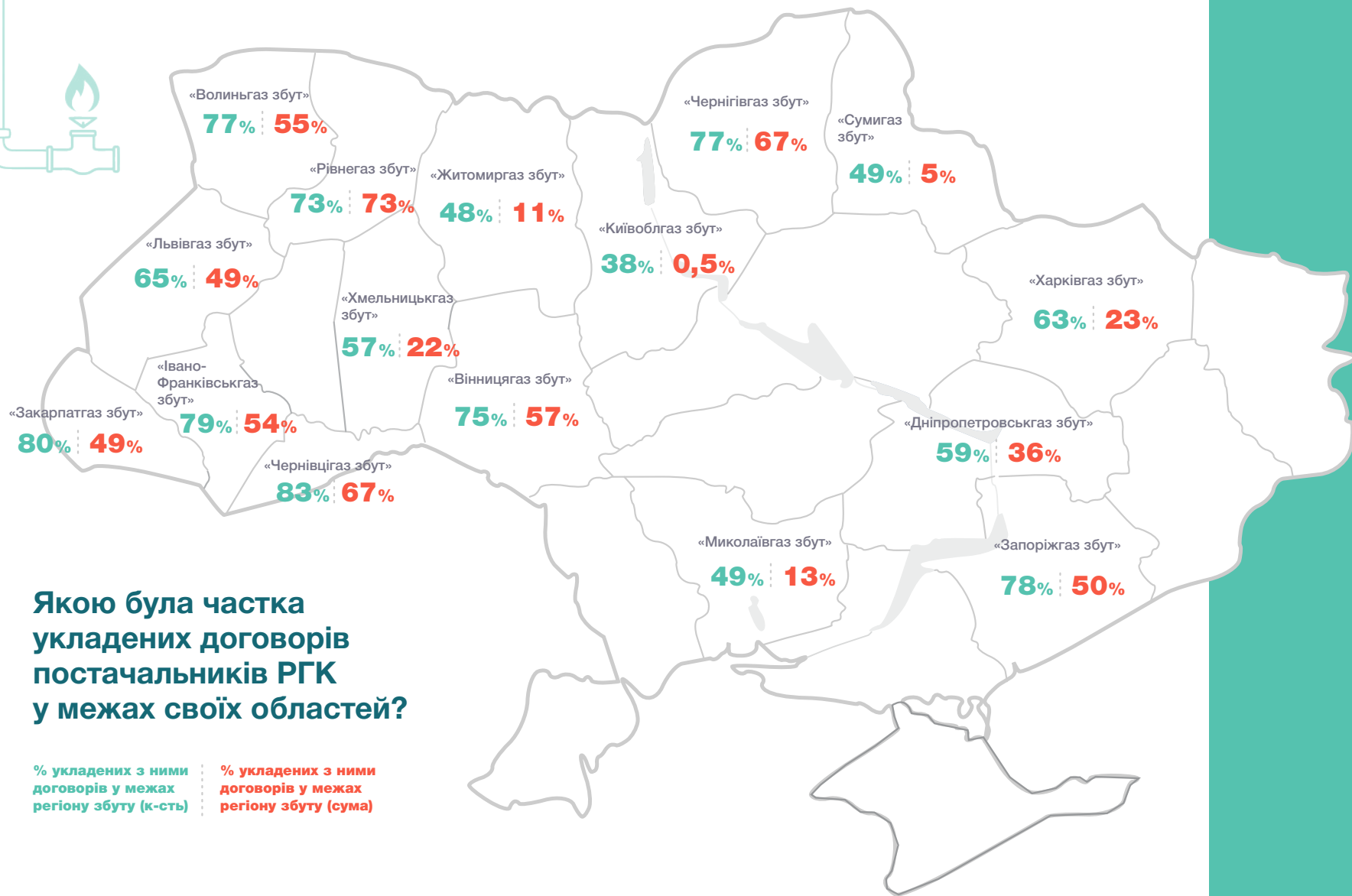


Якою була частка укладених договорів постачальників РГК?

К-сть укладених договорів

Загальна сума укладених договорів

% неконкурентних



Якою була частка укладених договорів постачальників РГК у межах своїх областей?

% укладених з ними договорів у межах регіону збуту (к-сть) | % укладених з ними договорів у межах регіону збуту (сума)

Скільки договорів припадає на всі облгазбути за кількістю і сумою?

ЗАКУПІВЛІ ВСІХ ОБЛГАЗЗБУТІВ



Замовників

4 585 | **78%**



Договорів

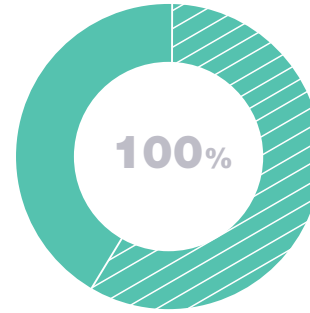
6 550 | **66%**



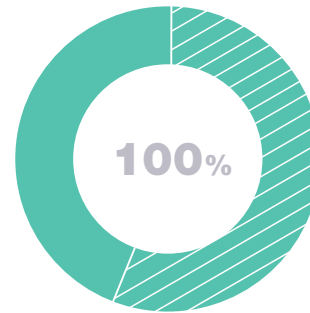
Загальна сума

1,9 млрд грн | **8%**

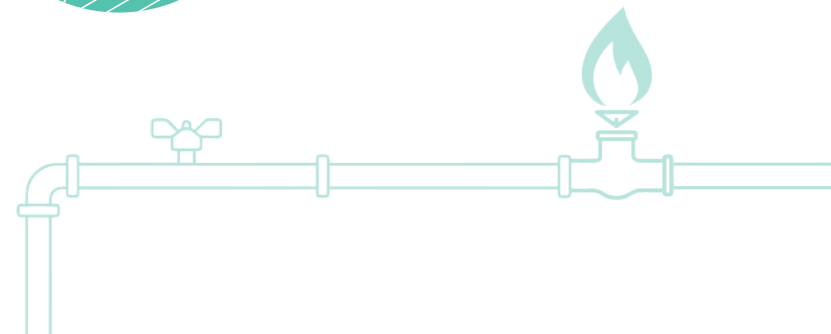
Усі договори, укладені з облгазбутами



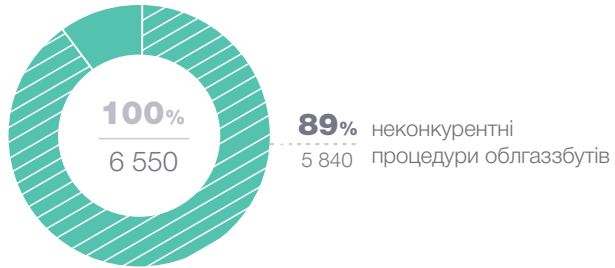
69% кількість договорів, укладених з постачальниками РГК



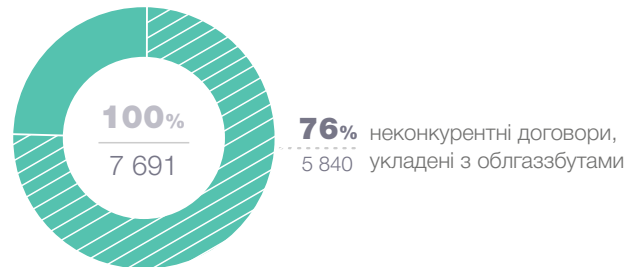
65% сума договорів, укладених з постачальниками РГК



Усі договори облгазбутів



Кількість усіх неконкурентних договорів у ProZorro



Сума всіх неконкурентних договорів у ProZorro





ДОДАТКОВІ УГОДИ НА ЗМІНУ ЦІНИ



Додаткові угоди досить поширене явище, особливо в закупівлях енергоносіїв. Ринок природного газу дуже волатильний, а ціни на нього постійно змінюються. Це зумовлює необхідність переглядати ціну на газ, встановлену договором. Якщо цього не робити, то або замовник буде неощадливо витратити кошти, або постачальник не зможе постачати газ за старою низькою ціною, що зірве опалювальний сезон замовнику.

Для аналізу додаткових угод до вибірки було включено лише надпорогові закупівлі, оскільки в допорогах відсутнє зобов'язання публікувати інформацію про внесення змін до договорів.



НАДПОРогові ДОГОВОРИ З ДОДАТКОВИМИ УГОДАМИ



К-сть
завершених лотів

2 968 | **76%**



Сума лотів

21,8
млрд грн | **89%**



К-сть
замовників

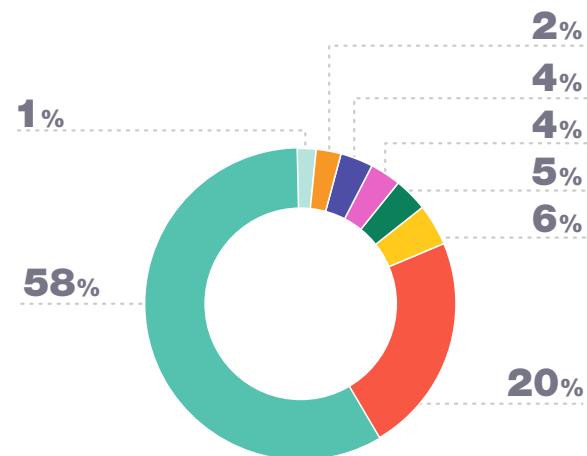
2 321



К-сть
додаткових угод

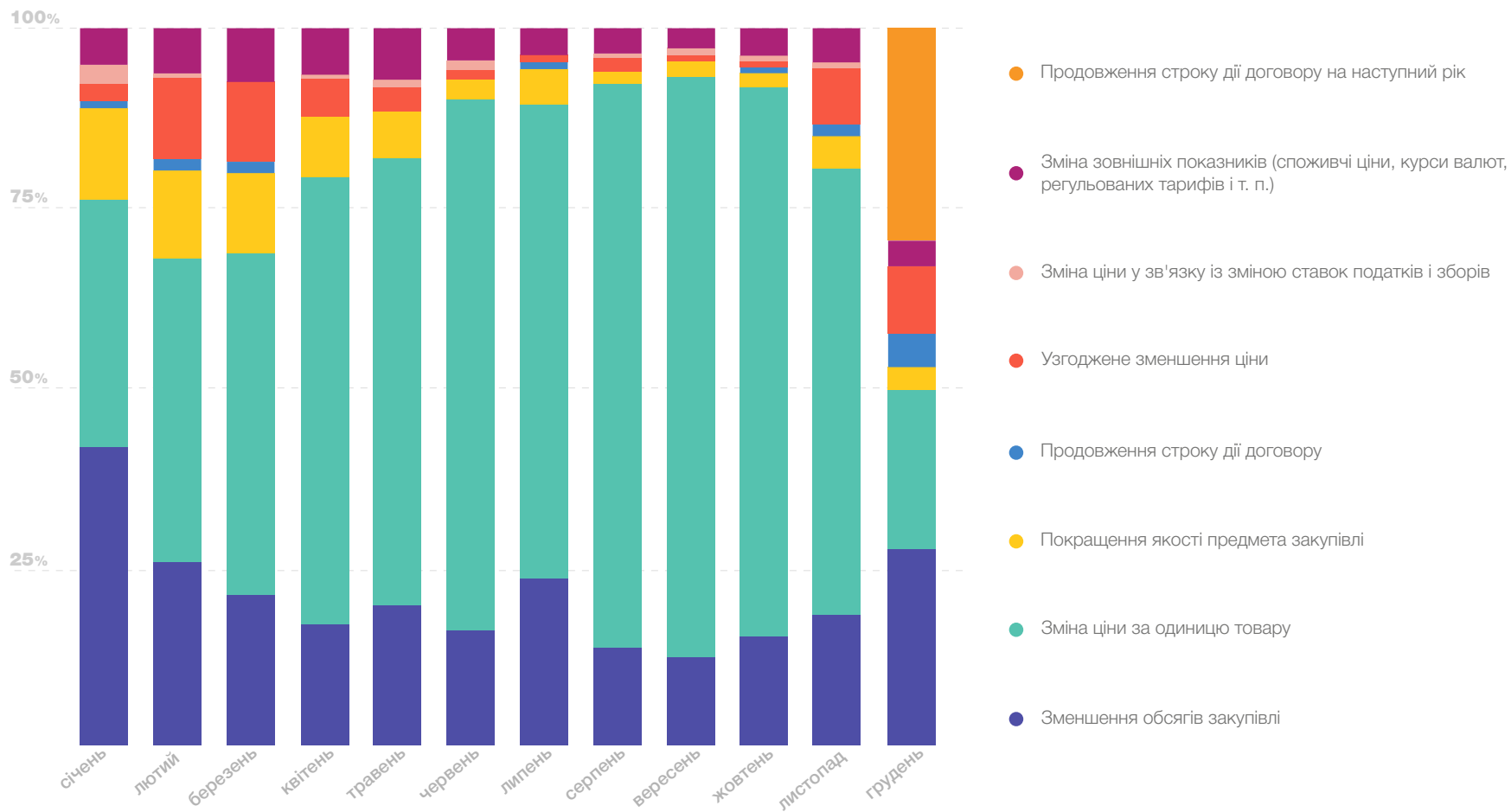
13 085

З яких причин до надпорогових договорів укладали додаткові угоди?

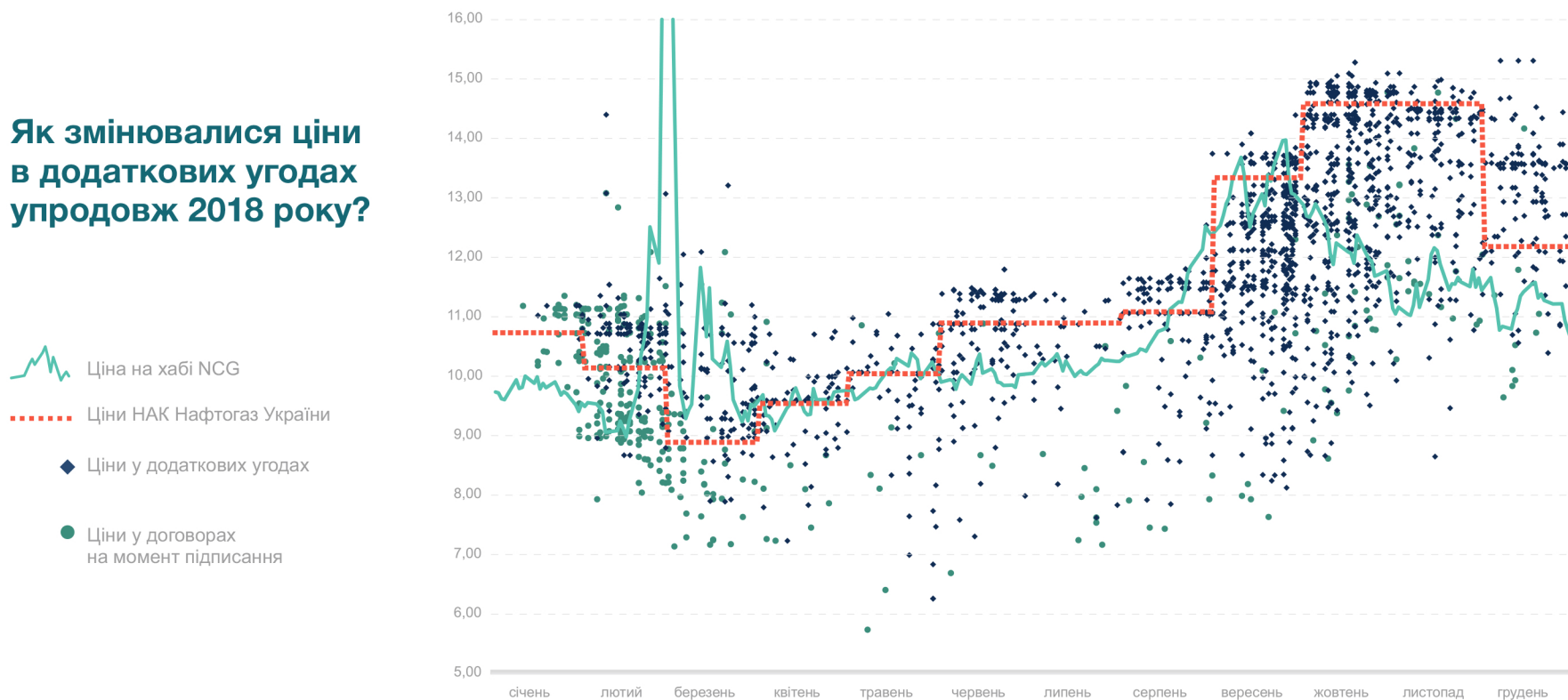


- Зміна ціни за одиницю товару
- Зменшення обсягів закупівлі
- Продовження строку дії договору на наступний рік
- Узгоджене зменшення ціни
- Покращення якості предмета закупівлі
- Зміна зовнішніх показників (споживчі ціни, курси валют, регульованих тарифів і т. п.)
- Продовження строку дії договору
- Зміна ціни у зв'язку із зміною ставок податків і зборів

Скільки додаткових угод було укладено, у які місяці 2018 року та з яких причин?



Як змінювалися ціни в додаткових угодах упродовж 2018 року?



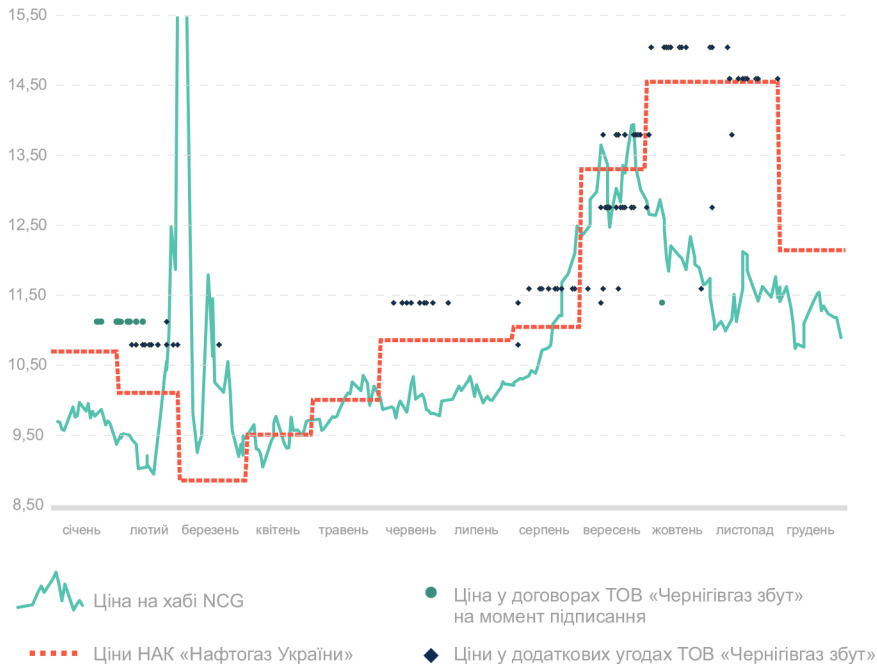
Для визначення динаміки цін у додаткових угодах вибірку було обмежено лише тими надпороговими закупівлями, до яких підписували додаткові угоди на зміну ціни через три причини внесення змін до договору:

- зміна ціни за одиницю товару;
- узгоджене зменшення ціни;
- зміна зовнішніх показників (споживчі ціни, курси валют, регульовані тарифи і т. п.).

Окрім цього, вибірку було обмежено лише договорами на постачання природного газу з очікуваною вартістю щонайменше 1 млн грн та одиницею виміру — м³. До фінальної вибірки ввійшли 464 договори, які нанесені на

графік у вигляді синіх точок. Після цього до графіка були додані всі додаткові угоди, які змінювали ціну в цих договорах та уклалися протягом 2018 року. Усього — 2 146 додаткових угод, які зображені на графіку у вигляді зелених точок.

На графіку вище можна помітити, що зелені точки групуються у своєрідні ряди, тобто ціни додаткових угод утворюються за схожою для певної групи логікою. Зіставивши ціни договорів та додаткових угод з цінами НАК «Нафтогаз України», можна припустити, що щонайменше частина постачальників у ціноутворенні відштовхується саме від цін НАК «Нафтогаз України». Особливо чітко це видно на прикладі договорів ТОВ «Чернігівгаз збут» на наступній сторінці



Після аналізу зібраних даних вдалося виокремити дві групи учасників на ринку природного газу в ProZorro відповідно до особливостей їхньої цінової політики.

Група 1. Ці постачальники впродовж 2018 року:

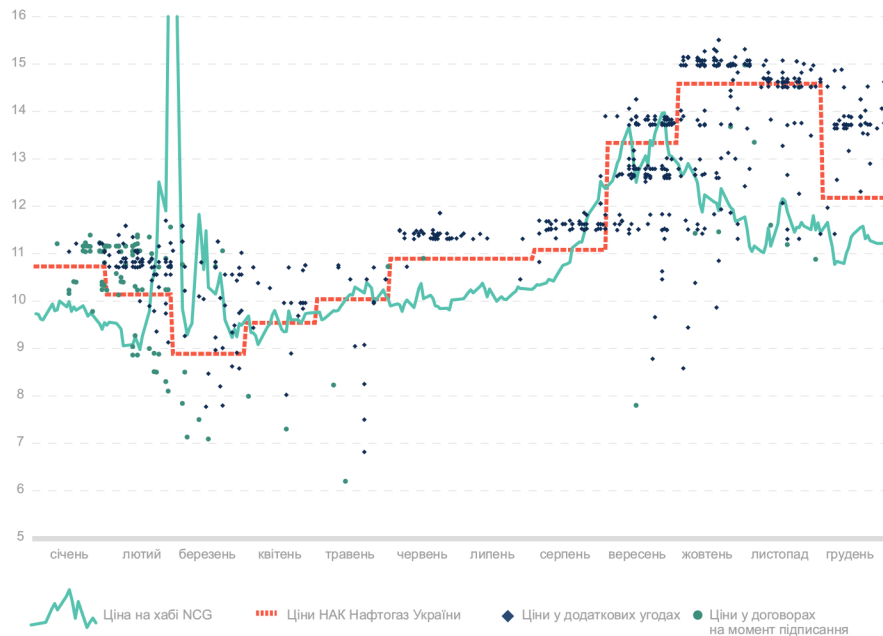
- підписували договори та додаткові угоди за цінами, переважно більшими за ціни НАК «Нафтогаз України» для промисловості²³;
- рідше за постачальників Групи 2 укладали договори за цінами, нижчими за ринкові.

²³ Ціна за умови оплати протягом або після періоду (календарний місяць) поставки газу (ут. ч. ПДВ).

До цієї групи належать переважно обл- та міськгаззбути. Зокрема:

- ТОВ «Чернігівгаз збут»;
- ТОВ «Херсонрегіонгаз»;
- ТОВ «Київоблгаз збут»;
- ТОВ «Дніпропетровськгаз збут»;
- ТзОВ «Тернопільоблгаз»;
- ТОВ «Івано-Франківськгаз збут»;
- ТОВ «Вінницягаз збут»;
- ТОВ «Львівгаз збут»;
- ТОВ «Закарпатгаз збут»;
- ТОВ «Чернівцігаз збут»;
- ТОВ «Запоріжгаз збут»;
- ТОВ «Чернігівгаз збут»;
- ТОВ «Житомиргаз збут»;
- ТОВ «Харківгаз збут».
- ТОВ «Рівнегаз збут»;

На графіку зображено, за якими цінами згадані постачальники укладали договори та додаткові угоди.



На скільки ціни постачальників Групи 1 у додаткових угодах були вищими за ціни НАК «Нафтогаз України»²⁴ у червні-грудні 2018 року?



Група 2. Ці постачальники впродовж 2018 року:

- підписували договори та додаткові угоди за цінами, переважно меншими за ціни НАК «Нафтогаз України» для промисловості;²⁵
- частіше за постачальників Групи 1 укладали договори за цінами, нижчими за ринкові.

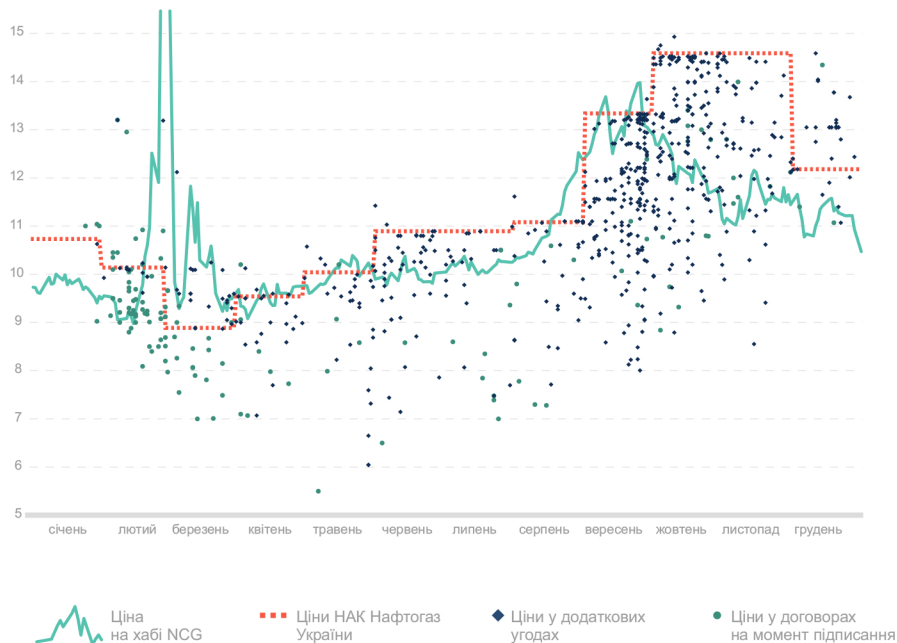
До цієї групи належать компанії:

- ТОВ «АС»;
- ТОВ «Екотехноінвест»;
- ТОВ «Газенергопроект»;
- ТОВ «Газпромпостач»;
- ТОВ «Енергія України»;
- ТОВ «Енергогазрезерв»;
- ТОВ «Енерджі Трейд Груп»;
- ТОВ «Паливторг»;
- ТОВ «Укр Газ Ресурс»;
- ТОВ «Український геологічний інститут»;
- ТОВ «Укр-Альянс Груп».

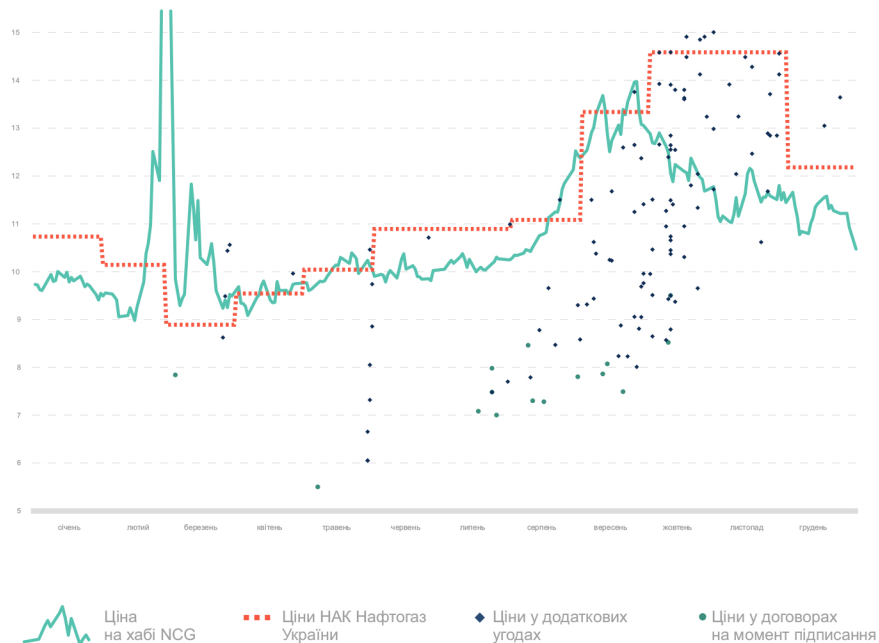
²⁴ Ціна на природний газ для промисловості за умови оплати протягом або після періоду поставки.

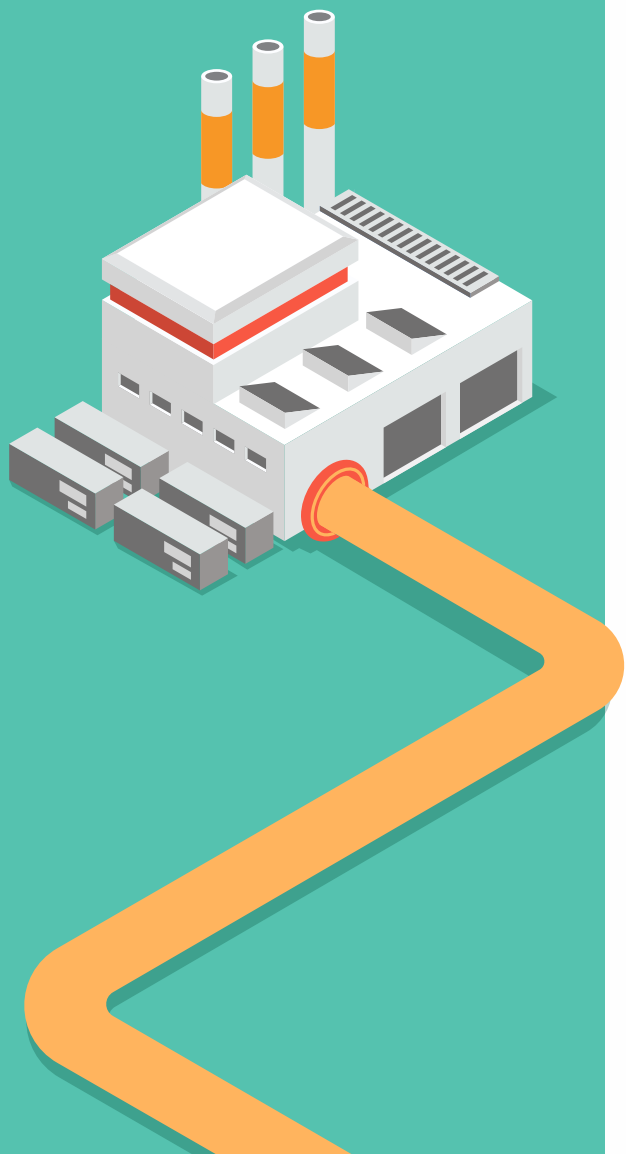
²⁵ Ціна за умови оплати протягом або після періоду (календарний місяць) поставки газу (у т. ч. ПДВ).

На графіку зображено, за якими цінами згадані постачальники укладали договори та додаткові угоди.



На графіку наведені окремі договори постачальників Групи 2, укладені за цінами, суттєво нижчими за ринкові. Характерно, що через невеликий проміжок часу після підписання договорів ці постачальники піднімали ціни низкою додаткових угод до ринкового рівня. Такі дії свідчать про свідоме порушення добросовісної конкуренції окремими учасниками, які не можуть поставити товар на заявлених умовах.





РОЗДІЛ 2.

ЗАКУПІВЛІ ПРИРОДНОГО ГАЗУ В ПИТАННЯХ ТА ВІДПОВІДЯХ



Як перевірити, чи є підстави для зміни ціни на газ?

Зміна ціни в договорах на постачання природного газу звичне явище. Оскільки ринок природного газу волатильний, замовники й постачальники декілька разів змінюють ціну договору, який у більшості випадків укладається строком на один рік. І навпаки, дивними видаються ситуації, коли ціна договору жодного разу не змінюється протягом тривалого періоду.

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» (далі — Закон) замовник повинен підготувати проект договору, обов'язково зазначивши в ньому порядок зміни його умов ще на етапі оприлюднення тендерної документації²⁶. Ціна є істотною умовою, і в більшості договорів на природний газ зазначається подібне формулювання:

Після ознайомлення з договорами на постачання природного газу в ProZorro можемо зробити висновок, що питання зміни ціни досить чутливе для замовників.

«Ціна договору може змінюватися протягом строку його дії у випадках, передбачених ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року №922-VIII. Зміна ціни погоджується шляхом підписання додаткової угоди до цього договору».

Наприклад, Локачинська філія Оваднівського професійного ліцею зазначила²⁸ в договорі:

Полтавський КЕВ передбачив у договорі²⁹, що зміна ціни за вже поставлені та спожиті обсяги не допускається. А Вінницький КЕВ наголошує³⁰, що ціна може змінюватися лише «у випадку реального коливання».

Замовники приділяють багато уваги питанню зміни ціни та прописують відповідні положення в договорах. З іншого боку, перед ними постає питання не тільки механізму, а й обґрунтованості такої зміни.

Щоб урегулювати питання зміни ціни в період дії договору, замовники використовують різні підходи.

Наприклад, у договорі від 31 жовтня 2017 року Національний банк України передбачив³¹:

«Зміна ціни природного газу та/або ціни договору допускається лише за згодою сторін... Одностороння зміна ціни постачальником та/або відмова від постачання за ціною, визначеною у пункті 5.3, не допускається та вважається порушенням умов цього договору».

«Ціна, зазначена у п. 4.2 Договору, тверда і не змінюється протягом дії Договору».

²⁶ У 2018 році ціну змінювали щонайменше в 68% усіх надпорогових договорів на газ

²⁷ п. 7 ч. 2 ст. 22 <http://bit.ly/2PZS81d>

²⁸ <http://bit.ly/2LHO4nT>

²⁹ <http://bit.ly/2ZspcTE>

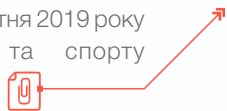
³⁰ <http://bit.ly/2URqitI>

³¹ <http://bit.ly/2WGYDIT>

Цю умову було виконано, проте коли замовник прописав її в проєкті наступного договору, учасники на закупівлю не прийшли³². Схожу вимогу застосовувала й АТ «Укрпошта»: у договорі за січень 2018 року зазначено, що «ціна не підлягає збільшенню протягом всього строку дії договору»³³.

Інші замовники передбачали в договорах, що ціна на природний газ не буде змінюватися лише певний період після підписання. Такими періодами були 30³⁴, 60³⁵ та 90³⁶ днів.

В одному з випадків замовник прив'язав можливість зміни ціни не до термінів поставки, а до переданих обсягів. У розділі III договору³⁷ від 1 квітня 2019 року відділ освіти, молоді та спорту Ужгородської РДА зазначив:



Інколи замовники встановлюють обмеження у формі граничної дати, до якої постачальники повинні повідомити про зміну ціни.

³² <http://bit.ly/2Q2C8ve>

³³ <http://bit.ly/2JkU17Y>

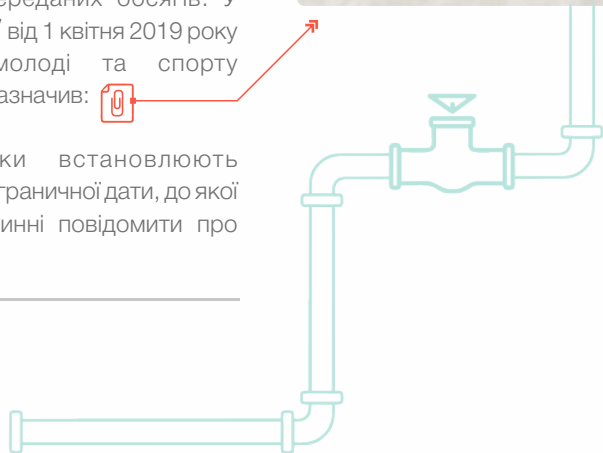
³⁴ <http://bit.ly/2W51YUR>

³⁵ <http://bit.ly/2Dudj6u>

³⁶ <http://bit.ly/2Q2lYVd>

³⁷ <http://bit.ly/2HhEZh7>

«Сторони домовились, що 30% від загального обсягу газу буде гарантовано поставлено за ціною аукціону».



Наприклад, у різних договорах ідеться про 15-те³⁸, 20-те³⁹ чи 25-те⁴⁰ число кожного місяця.

Передбачити в договорі можливість зміни ціни — об'єктивно необхідний крок, проте не вичерпний. Окрім цього, сторони повинні домовитися, як встановити факт ринкових коливань та як розрахувати нову ціну.

Для відповіді на це питання наказом МЕРТ було створено міжвідомчу робочу групу. Вона розробила формулу, за якою МЕРТ у листі №3304-04/54265 від 11 грудня 2018 року рекомендує замовникам розраховувати зміну ціни на природний газ від початкової в договорі. Формула має такий вигляд:



Підставивши у формулу всі необхідні значення, замовник може вирахувати, якою повинна бути уточнена ціна на природний газ станом на певну дату. Згаданий лист знаходиться на сайті МЕРТ⁴¹ за посиланням: bit.ly/2KVhQVD.

³⁸ <http://bit.ly/2Q2JrTP>

³⁹ <http://bit.ly/2Q2Bloz>

⁴⁰ <http://bit.ly/2YseHl0>

⁴¹ Лист МЕРТ №3304-04/54265 від 11 грудня 2018 року: <http://bit.ly/2KVhQVD>

$$CP = PCP * Kc/Kb + (Avg NCG - NCG_{bas}) * CV * Kc * 0,95 * 1,2 + (Avg UEEx - UEEx_{bas}) * 0,5$$

CP – уточнена ціна в грн за 1 000 м³ природного газу (з ПДВ);

PCP – попередня ціна в грн за 1 000 м³ природного газу (з ПДВ);

Kc – середнє арифметичне офіційного курсу НБУ гривні щодо євро за п'ять попередніх банківських днів до дня уточнення ціни;

Kb – офіційний курс НБУ гривні щодо євро в день попереднього уточнення ціни (укладання договору);

Avg NCG – середнє арифметичне щоденних котирувань NCG month+1 за 20 попередніх біржових днів до дня уточнення ціни;

NCG bas – котирування NCG Month+1 у день попереднього уточнення ціни (укладання договору), євро за 1 МВт·год;

CV – коефіцієнт теплотворності природного газу, який відображає співвідношення одиниць енергії (МВт·год) та обсягу (1 000 м³);

Avg UEEx – середньозважена ціна на природний газ УЕБ на ресурс місяця початку поставки природного газу, на який уточнюється ціна, у попередній біржовий день до дня уточнення ціни (з ПДВ);

UEEx bas – середньозважена ціна на природний газ УЕБ на ресурс поточного місяця (з ПДВ) на день попереднього уточнення ціни (укладання договору).


Також у ньому вказано, де саме замовники можуть отримати дані, щоб підставити їх у формулу.

Формула складається з чотирьох основних показників.

- **Зміна цін на природний газ на хабі NCG.** Ринок газу в Україні як такий досі відсутній, оскільки немає біржі, яка б давала чіткі котирування на природний газ у межах країни і на які б орієнтувалися всі суб'єкти ринку. У такій ситуації розраховувати власні ціни на газ необхідно на основі цін найбільш ліквідних газових хабів. У цьому контексті орієнтуються переважно на три біржі: TTF, Gaspool та NCG. Робоча група МЕРТ радить звертатися до котирувань на хабі NCG, оскільки вони найбільше відповідають українським реаліям. Окрім цього, Україна імпортує близько третини всього природного газу саме з ринків ЄС, що додатково пояснює необхідність прив'язуватися до котирувань на європейських хабах.
- **Зміна курсу валют.** Врахування зміни валютних котирувань є очевидною необхідністю, оскільки розрахунки за імпортний газ здійснюються в іноземній валюті.
- **Приведення розрахунків до одиниці виміру «тис. м³».** Розрахунки на європейських газових хабах здійснюються в одиницях виміру «євро/МВт·год», тому одиницю енергії «МВт·год» треба перевести в «тис. м³».
- **Зміна цін на природний газ на біржі УЕБ.** На УЕБ здійснюється торгівля газом, проте наразі на неї припадає приблизно 5% газу від загальних обсягів річного споживання в Україні.

Роз'яснення, з чого складається формула, також підготувала УЕБ у своєму відео: bit.ly/2JJVvsF.

МЕРТ рекомендує замовникам зазначати в договорі, що розрахунок уточненої ціни на природний газ відбуватиметься лише за формулою і в разі істотного коливання ринкових цін, наприклад, на 5%.

Подібну формулу використовує АТ «Укртрансгаз», яка з'явилася в договорах компанії ще в квітні 2017 року. Вона дещо відрізняється від рекомендованої МЕРТ: зокрема, у ній не враховується коливання цін на УЕБ⁴²: 

У договорах компанії вказано, що ціна договору повинна переглядатися кожного місяця. Ознайомитися з формулою АТ «Укртрансгаз» можна за посиланням: bit.ly/2Zn1N6l.

⁴² <http://bit.ly/2WKfDCY>

$$CP = PCP * Kc/Kb + (Avg NCG DA - NCG bas) * 10,35 * Kc$$

CP – ціна за 1 000 м³ природного газу (без ПДВ) для кожного місяця передачі газу;

Avg NCG DA – розраховується як сума котирувань NCG DA за кожен календарний день у період з 1 до 25 числа включно місяця передачі газу, розділена на 25;

NCG bas – означає ціну природного газу, опубліковану 7 червня 2018 року в джерелі котирувань у євро/МВт·год, яка розраховується як середнє арифметичне між цінами «Bid» та «Offer», які опубліковані під заголовком «NCG Price Assessment: September 18»;

NCG DA – означає ціну природного газу кожного календарного дня на дату її визначення за принципом день уперед в євро/МВт·год;

Kb – офіційний курс гривні до євро, встановлений НБУ на 7 червня 2018 року;

Kc – офіційний курс гривні до євро, встановлений НБУ, що діє на 25 число місяця передачі газу.

Щоб показати, як змінювалися ціни для АТ «Укртрансгаз», нижче для прикладу наведені два договори компанії:



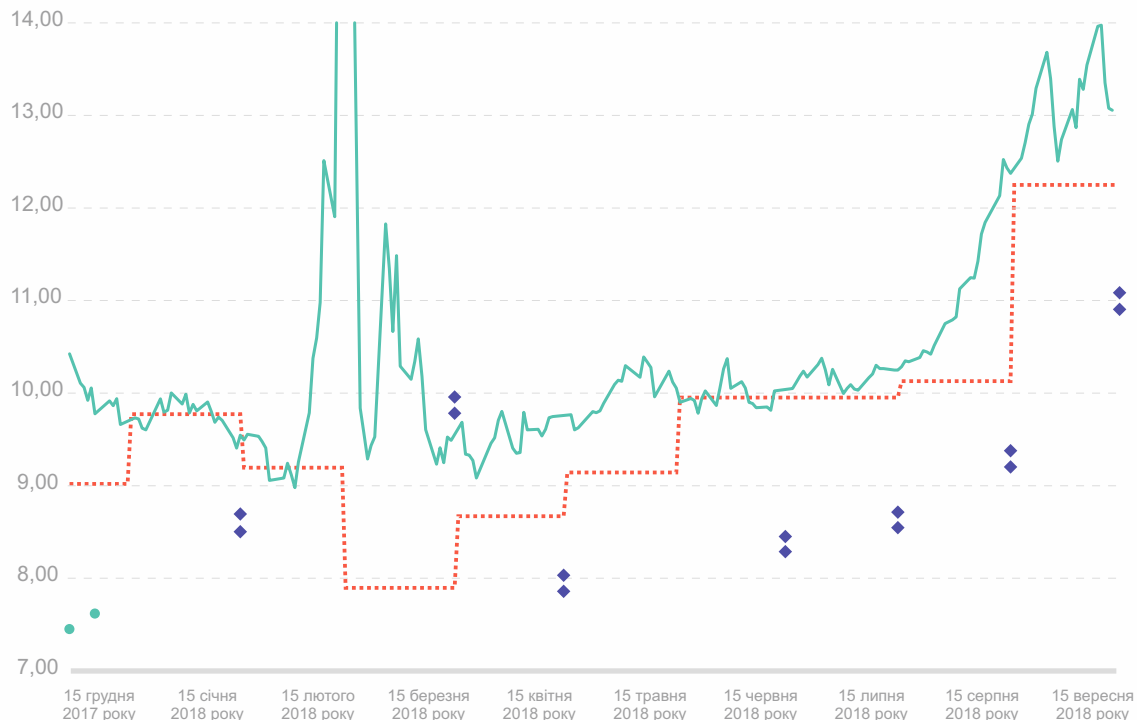
Ціни на природний газ у грудні 2017 — вересні 2018 року

Ціна на хабі NCG

Ціни НАК «Нафтогаз України»

Ціна у договорах АТ «Укртрансгаз» на момент підписання

Ціни у додаткових угодах АТ «Укртрансгаз»



На графіку чітко прослідковується зміна ціни в такт зі зміною біржових котирувань на NCG.

Окрему формулу для вираховання уточненої ціни на газ запропонував НБУ:



$$Цп = Цбаз * Цдзі.п / Цдзі.баз$$

Цп – поточна ціна за газ, грн за 1 000 м³;


Цбаз – базова ціна на газ, визначена станом на дату укладання договору, грн за 1 000 м³;

Цдзі.п – поточна ціна на газ згідно з довідкою ДЗІ, розраховується як середнє


арифметичне цін перших п'яти робочих днів поточного місяця, грн за 1 000 м³;

Цдзі.баз – базова ціна на газ згідно з довідкою ДЗІ, розраховується як середнє арифметичне цін перших п'яти робочих днів місяця підписання договору, грн за 1 000 м³.

За основу розрахунків у цьому випадку беруться дані, надані в довідках ДЗІ.⁴³ Водночас у договорі не уточнюється, які саме ціни повинні надати аналітики ДЗІ. Ознайомитися з формулою НБУ можна в договорі за посиланням: bit.ly/2UR8PBF.

Власну формулу використовує ДП «Антонов». Тендерна документація⁴⁴ підприємства не передбачає отримання довідок від ДЗІ чи ТПП. Натомість сторони домовилися, що уточнена ціна буде змінюватися автоматично у випадку зміни цін НАК «Нафтогаз України» для промислових споживачів на умовах попередньої оплати:  →

Ознайомитися з формулою ДП «Антонов» можна за посиланням: bit.ly/2INhgXm.

Окрема група замовників використовує у своїх договорах формулу, яка враховує лише коливання курсу іноземних валют. Наприклад, ДП «Східний гірничо-збагачувальний комбінат» передбачило в договорі від 30 січня 2019 року⁴⁵ таку формулу:  →

⁴³ <http://bit.ly/2Dudj6u>

⁴⁴ <http://bit.ly/2lznqv3>

⁴⁵ <http://bit.ly/2W9Qtf7>

$$Ц = Цнп * (100\% - Зн)$$

Ц – ціна на природний газ за 1 000 м³ у період поставки без урахування податку на додану вартість;

Цнп – ціна НАК «Нафтогаз України» за 1 000 м³ для промислових споживачів, що діє в період поставки на умовах попередньої оплати 100% вартості;

Зн – знижка у % від Цнп, яка становить 1,5%.

$$Ц1 = Ц / К * К1$$

Ц1 – ціна одиниці товару, яка підлягає оплаті після коригування;

Ц – ціна одиниці товару, зафіксована в договорі;


К – курс іноземної валюти (НБУ) щодо гривні на дату проведення електронного аукціону;


К1 – курс іноземної валюти (НБУ) щодо гривні на дату поставки товару.

Ознайомитися з формулою можна за посиланням: bit.ly/2UyvM7x. Аналогічні формули прописали в договорах також Остерська квартирно-експлуатаційна частина району⁴⁶ та Житомирський КЕВ.⁴⁷

Центр медичної реабілітації та санаторного лікування «Пуца-Водиця» в договорі від 21 січня 2019 року також передбачив можливість коригування ціни залежно від зміни курсу валют. Проте формулу не прописували, а натомість замовник і постачальник домовилися користуватися даними із сайту НБУ.⁴⁸

Незалежно від того, чи сторони договору розраховують уточнену ціну через формулу, чи ні, перед ними постає питання, які саме дані брати для розрахунків.

У деяких договорах чіткої відповіді на це питання немає. Наприклад, відділ освіти Пустомитівської РДА прописав⁴⁹ у договорі лише загальне застереження:  →

Інший замовник, управління освіти, молоді та спорту виконавчого комітету Мукачівської міської ради, навпаки, перераховує,⁵⁰ яку інформацію необхідно надати для зміни ціни:  →

⁴⁶ <http://bit.ly/2IBmUfW>

⁴⁷ <http://bit.ly/2GtSU23>

⁴⁸ <http://bit.ly/2Q1owwE>

⁴⁹ <http://bit.ly/2XE85ga>

⁵⁰ <http://bit.ly/2GsyFld>

«Внесення змін до договору про закупівлю на цій підставі повинно бути обґрунтованим та документально підтвердженим».

«...документ повинен містити дані щодо середньоринкової ціни за одиницю товару на день подання тендерної пропозиції... та середньоринкової ціни за одиницю товару на момент письмового звернення щодо збільшення ціни...».

Інформацію про зміну цін замовники беруть з різних джерел. АТ «Укртрансгаз» передбачило, що для розрахунку нових цін використовуватиметься⁵¹ спеціалізоване видання з інформацією про цінові котирування «ICIS Gas market report».

КУ «Одеська обласна клінічна лікарня» встановила в договорі⁵² від 30 січня 2019 року:



Водночас перелік газовидобувних підприємств України, чиї ціни будуть використовуватися для розрахунку уточненої ціни, та порядок розрахунку не надаються.

«Зміна ціни на газ, що відбувається у зв'язку з... збільшенням ціни реалізації газу газовидобувними підприємствами України, які впливають на ціну, є обов'язковою для розрахунків між Сторонами за даним Договором».

Національна дитяча спеціалізована лікарня «Охматдит»⁵³ зазначила, що для розрахунку уточненої ціни сторони будуть використовувати в тому числі ціни імпортерів газу. Відділ освіти, сім'ї та молоді Котелевської РДА підписує⁵⁴ додаткові угоди, спираючись на дані НАК «Нафтогаз України», НКРЕКП та Асоціації газових трейдерів України. А ДП «Антонов» автоматично змінює⁵⁵ ціну в разі зміни цін на сайті НАК «Нафтогаз України».

Також у частині договорів передбачають, що за довідками про зміну ціни сторони можуть звертатися до ДЗІ,⁵⁶ ТПП, управлінь статистики⁵⁷ та інших органів.

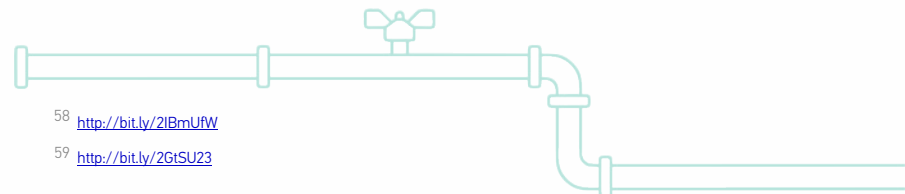
ДЗІ, ТПП та інші не вираховують ринкову ціну на газ, проте можуть зазначити в довідці ціни окремих суб'єктів ринку. Чиї ціни необхідно зазначити і за який період,

визначає саме замовник довідки (переважно постачальник газу). Це створює додаткові ризики, адже він може навести в обґрунтуванні ті ціни, які стануть підставою для більшого підняття ціни.

Наприклад, на початку 2018 року між ТОВ «Миколаївгаз збут» та ДУ «Ольшанська виправна колонія (№53)» було укладено договір на постачання газу. Станом на 27 лютого уточнена ціна була встановлена на рівні 10 703,00 грн за 1 тис. м³. Через сім місяців, 8 жовтня, сторони збільшили ціну на основі довідки про актуальні ціни інших облгазбутів.⁵⁸ Це призвело до підняття ціни до 11 503,44 грн за 1 тис. м³ (на 7,48%). Проте нова ціна теж не відповідала ринковій, адже ціна за 1 тис. м³ газу на хабі NCG цього дня становила вже 12 620,00 грн. Наступного дня, 9 жовтня, сторони повторно підняли ціну на основі вже нової довідки, орієнтуючись цього разу на ціни НАК «Нафтогаз України».⁵⁹ Нова ціна 12 651,00 грн (підняття на 9,98% від учорашньої) наздогнала ринкові ціни на природний газ.

Ситуація, коли замовник та постачальник вимушені протягом короткого проміжку часу укладати низку додаткових угод, пов'язана з тим, що контрагенти не слідкували за ціною та вчасно не вносили коригування відповідно до зміни ціни на ринку. Щоб постачальник і надалі виконував свої зобов'язання, а замовник отримував газ протягом опалювального сезону, сторони за два дні підняли ціну за одиницю товару на 18,2%.

На практиці замовниками довідок про підтвердження коливання ціни виступають переважно постачальники газу. А в самій довідці, яку використовують для обґрунтування зміни ціни, у більшості випадків зазначають зміни цін НАК «Нафтогаз України» чи облгазбутів.



⁵¹ <http://bit.ly/2WKFdCY>

⁵² <http://bit.ly/2Zt6Sdd>

⁵³ <http://bit.ly/2JiiKto>

⁵⁴ <http://bit.ly/2UxAq5U>

⁵⁵ <http://bit.ly/2Iznqv3>

⁵⁶ <http://bit.ly/2Dudj6u>

⁵⁷ <http://bit.ly/2ZrJcG6>

⁵⁸ <http://bit.ly/2IBmUfW>

⁵⁹ <http://bit.ly/2GtSU23>

Важливо зазначити, що п. 2 ч. 4 ст. 36 Закону, для застосування якого постачальники надають довідки про зміну ціни, передбачає наявність коливання ціни на ринку, а не цін окремих трейдерів або постачальників. Основне питання полягає в тому, що вважати ринком газу в Україні. Станом на квітень 2019 року 548 суб'єктів господарювання отримали ліцензії на постачання газу, 135 компаній мають спецдозволи на видобуток природного газу і ще певна кількість підприємств займаються трейдингом. Але наразі відсутня платформа, яка може надати інформацію про ціни, за якими всі ці суб'єкти ринку продають газ. Таким чином, зміна цін НАК «Нафтогаз України» чи облгаззбутів, про які переважно надають інформацію, не може ототожнюватися зі зміною ціни на ринку, як того вимагає Закон. Отже, якщо ціна договору на постачання природного газу була змінена на підставі подібної інформації, правомірність таких дій є сумнівною. Проте іншого виходу в замовника немає, коли не відомо, як відслідкувати дійсне ринкове коливання, а постачання газу на підприємства, у школи та лікарні зупиняти не можна.

Зміна цін на енергетичній біржі УЕБ також не свідчить про коливання цін на ринку газу України і не може стати підставою для зміни ціни договору. Причина — замалі обсяги газу, якими торгують на цьому майданчику, порівняно зі споживанням газу в масштабах держави. Окрім цього, на УЕБ представлена невелика кількість учасників і замовників, що не дає достатньої репрезентативності.⁶⁰ Через малі обсяги недоцільно брати за основу і ціни в ProZorro. На додаток, близько половини всіх промислових споживачів (промисловість споживає близько третини газу) укладають прямі договори з постачальниками, що унеможливорює аналіз цін.

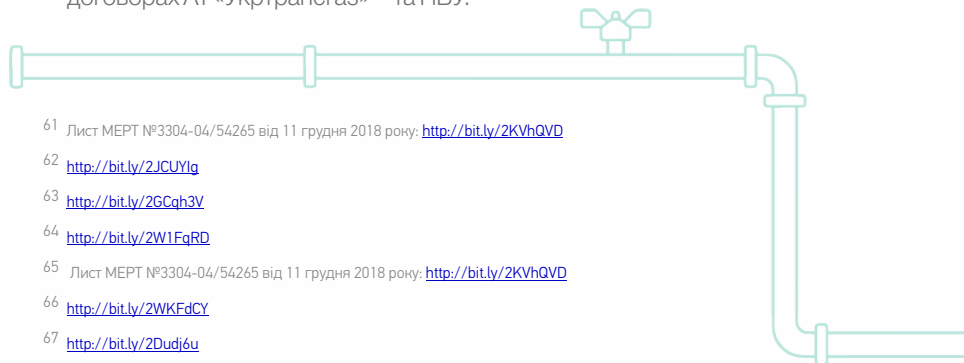
Таким чином, поки в Україні не буде створено ринок газу, на котировання якого орієнтуватиметься більшість замовників і постачальників, розраховувати власні ціни на газ доцільно на основі цін найбільш ліквідних

газових хабів ЄС. Тому МЕРТ у своєму листі пропонує⁶¹ розраховувати зміну цін за формулою на основі даних хабу NCG. Замовники ж можуть або самі розраховувати уточнену ціну, підставляючи всі дані у формулу, або змінювати ціну через довідки, де ціни розраховані на основі цієї ж формули.

Окрім вищезазначених підходів до визначення ринкових коливань ціни, існують інші договори, у яких передбачено, що ціна буде в односторонньому порядку встановлюватися саме постачальником, а замовник може дізнатися її на сайті. Подібні умови передбачили Аварійно-рятувальний загін спеціального призначення Головного управління ДСНС України в Одеській області,⁶² Санаторій «Одеса» Служби безпеки України⁶³ та Національний університет «Одеська морська академія».⁶⁴

✓ Рекомендації для замовників:

- Зазначити в договорах на постачання природного газу можливість зміни ціни як у сторону підвищення, так і зменшення відповідно до підстав, наведених у ч. 4 ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі».
- Передбачити механізм уточнення ціни. Найбільш оптимальним сьогодні є застосування формульного розрахунку, запропонованого МЕРТ у листі №3304-04/54265 від 11 грудня 2018 року.⁶⁵ Приклади зазначення формульних розрахунків у тендерній документації можна знайти в договорах АТ «Укртрансгаз»⁶⁶ та НБУ.⁶⁷



⁶¹ Лист МЕРТ №3304-04/54265 від 11 грудня 2018 року: <http://bit.ly/2KVhQVD>

⁶² <http://bit.ly/2JCUYlg>

⁶³ <http://bit.ly/2GCq3V>

⁶⁴ <http://bit.ly/2W1FqRD>

⁶⁵ Лист МЕРТ №3304-04/54265 від 11 грудня 2018 року: <http://bit.ly/2KVhQVD>

⁶⁶ <http://bit.ly/2WKFdCY>

⁶⁷ <http://bit.ly/2Dudj6u>

⁶⁰ У торгах природним газом на УЕБ беруть участь понад 160 учасників. Близько 5% усього спожитого в країні газу продається через УЕБ. У ProZorro з 2015 року в закупівлях природного газу брали участь більше 6 000 замовників і 600 постачальників

Зауважимо, що згадана формула станом на травень 2019 року не враховує низки факторів: можливість зміни тарифу на вхід у ГТС України та тарифів на транспортування територією України, а також витрат на транспортування газу з хабу NCG до україно-словацького кордону включно з можливими іншими змінними.⁶⁸

- Розраховувати уточнену ціну за формулою договору самостійно або домовитися про використання формули в довідках, які надаватимуть ДЗІ, ТПП чи інші установи.

Водночас бюджетним організаціям бажано мати письмове обґрунтування зміни ціни. Оптимальним варіантом може бути зазначення формули в договорі та подальша зміна ціни на підставі письмового листа від постачальника та довідки з уточненою відповідно до формули ціною.

- Передбачити періодичність та/або об'єктивні передумови зміни ціни. Наприклад, перегляд ціни може здійснюватися щоразу, коли на ліквідних хабах ЄС відбуваються коливання від 5% та більше, або щомісяця.
- Користуватися методологічними роз'ясненнями МЕРТ у листі №3304-04/54265 від 11 грудня 2018 року⁶⁹ для підстановки даних до формули або онлайн-калькулятором на сайті УЕБ за посиланням: bit.ly/2GACWmG. У другому випадку замовникам необхідно ввести у відповідні поля лише три значення:
 - 1) дату укладання договору (або попереднього уточнення ціни);
 - 2) дату уточнення ціни та
 - 3) попередню ціну природного газу з ПДВ за 1 тис. м³.

Зазначимо, що аналогічний калькулятор для розрахунку уточненої ціни станом на травень 2019 року розробляє ДП «Прозорро».

- Переконатися, що на ринку природного газу дійсно відбулося коливання ціни, замовники можуть, зайшовши на сайт УЕБ (<http://bit.ly/2E1t7xP>) у розділ «Біржові котирування» — «Природний газ» — графік «Приведена вартість природного газу на європейських хабах до кордону України». На цьому графіку показано, як змінилася ціна на природний газ станом на певну дату.

2

Як визначати очікувану вартість природного газу?

Оскільки станом на травень 2019 року ані Закон, ні нормативно-правові акти МЕРТ не встановлюють порядок розрахунку очікуваної вартості газу⁷⁰; замовники можуть по-різному підходити до вирішення цього завдання. МЕРТ наразі тільки розробляє таку методологію.

Один із способів полягає у звичайній арифметиці, коли виділену в кошторисних призначеннях суму на природний газ ділять на необхідні обсяги газу. Отримана ціна за одиницю товару може проходити ще внутрішнє погодження. Водночас, якщо очікувана вартість виявиться суттєво нижчою за ринкову ціну, на аукціон не прийде жоден учасник. Замовники також можуть брати за основу розрахунків ціни на газ на сайті місцевого облгаззбуту. Такий підхід є найлегшим, проте він не враховує актуальну ринкову вартість газу.

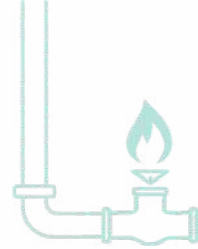
Окремі замовники, які мають додаткові кошти і закуповують великі обсяги, замовляють дослідження актуального ринку природного газу. Після цього ціну так само погоджують з відповідними департаментами.

Також замовники можуть придбати підписку на спеціалізовані видання, які на постійній основі інформують про ціни на ринку природного газу. Такі послуги

⁶⁸ Інтерв'ю з Олексієм Хабатоном, заступником начальника Департаменту енергоефективності НАК «Нафтогаз Україна», травень 2019 року.

⁶⁹ Лист МЕРТ №3304-04/54265 від 11 грудня 2018 року: <http://bit.ly/2KVhQVD>

⁷⁰ Як і взагалі будь-якого предмета закупівлі.



Ціни на природний газ у період 10-19 квітня 2019 року

надає низка інформаційних агентств, які спеціалізуються на публікації цінних котирувань на енергоносії. Зокрема, Argus⁷¹, Platts⁷², ICIS⁷³ та інші. Ще одна перевага цього підходу полягає в тому, що інформаційні агентства надають і цінові прогнози. Таким чином, замовник може зорієнтуватися, якою буде ціна на природний газ ближче до дати завершення тендера.

Якщо замовники не можуть придбати підписку, існують й інші шляхи визначення очікуваної вартості. Близько третини всього природного газу в 2018 році Україна імпортувала з ЄС, а трейдери та постачальники орієнтуються на ціни на таких європейських газових хабах, як TTF, Gaspool та NCG. З огляду на це замовники можуть брати за основу розрахунку очікуваної вартості імпортований паритет — середнє значення цін на трьох газових хабах станом на певну дату. Дізнатися ціни можна на сайті УЕБ⁷⁴ у розділі «Біржові котирування» — «Природний газ» — графік «Приведена вартість природного газу на європейських хабах до кордону України». Водночас треба врахувати, що ці ціни не включають витрати на транспортування та розподіл газу, збільшення ціни за умов оплати після періоду поставки газу та можливий прибуток трейдерів/постачальників.

Замовники можуть подивитися актуальні ціни договорів на газ і в ProZorro, що також допоможе зрозуміти тенденції. Відеоінструкція, як це зробити, знаходиться за посиланням: bit.ly/gas_price.

Необхідно враховувати, що ціни, за якими в ProZorro укладають договори, можуть сильно різнитися: від демпінгових до сильно завищених. Для прикладу на графіку зображено ціни на хабі NCG, ціни НАК «Нафтогаз України» та ціни договорів у ProZorro у період 10-19 квітня 2019 року.



⁷¹ <http://bit.ly/2VgBRGa>

⁷² <http://bit.ly/2WBN715>

⁷³ <http://bit.ly/2vOXGSL>

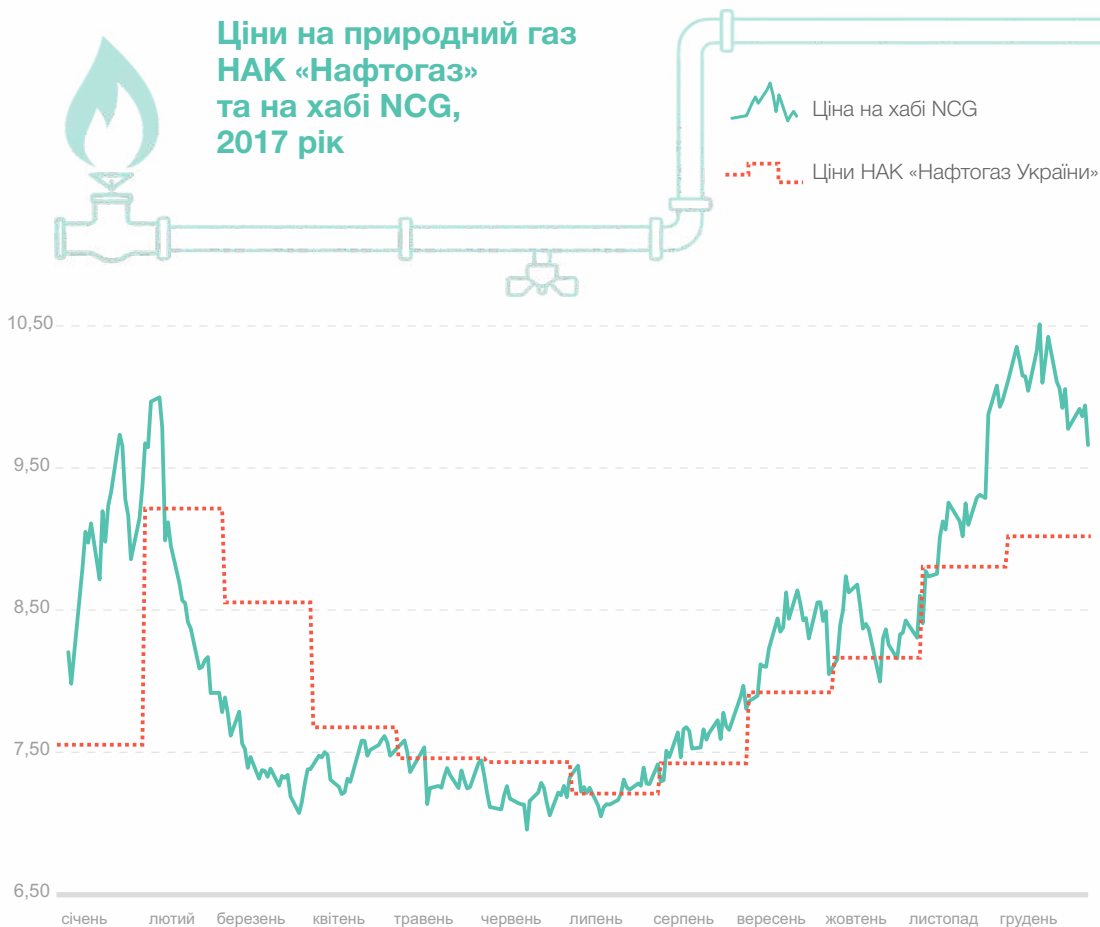
⁷⁴ Українська енергетична біржа: <http://bit.ly/2Vnhebt>

Для розрахунку очікуваної вартості можна також дізнаватися актуальні ціни на природний газ напряму в постачальників, хоча окремі замовники бояться це робити. Водночас такі дії не є протиправними, що підтверджує МЕРТ у листі №3304-06/48844 від 28 грудня 2017 року ⁷⁵. До наданої інформації про ціни необхідно ставитися критично, проте вона може допомогти зрозуміти ситуацію на ринку.

До уваги також необхідно брати можливі коливання цін. Відкриті торги зазвичай завершуються приблизно через два місяці з моменту оголошення, а отже, і з моменту розрахунку очікуваної вартості. Оскільки для ринку газу характерна значна волатильність, ринкова ціна на товар через такий проміжок часу може сильно змінитися. З огляду на це замовник повинен не лише правильно розрахувати очікувану вартість, але й спробувати спрогнозувати ціну на природний газ на момент завершення торгів. Допомогти в цьому можуть актуальні біржові котирування, які публікуються, зокрема, на сайті УЕБ ⁷⁶. Наприклад, якщо ціна останнім часом стабільно знижувалася чи піднімалася, можна припустити, що така тенденція триватиме ще певний час.

Окрім цього, у прогнозуванні цін можуть допомогти знання основних закономірностей ринку газу: збільшення споживання газу в опалювальний сезон у декілька разів порівняно з літніми місяцями, значне падіння цін у лютому, падіння та утримання їх на низькому рівні влітку і стрімке підняття у вересні. У цьому контексті 2017 рік був «типичним» з погляду сезонної залежності цін на природний газ.

Ціни на природний газ НАК «Нафтогаз» та на хабі NCG, 2017 рік



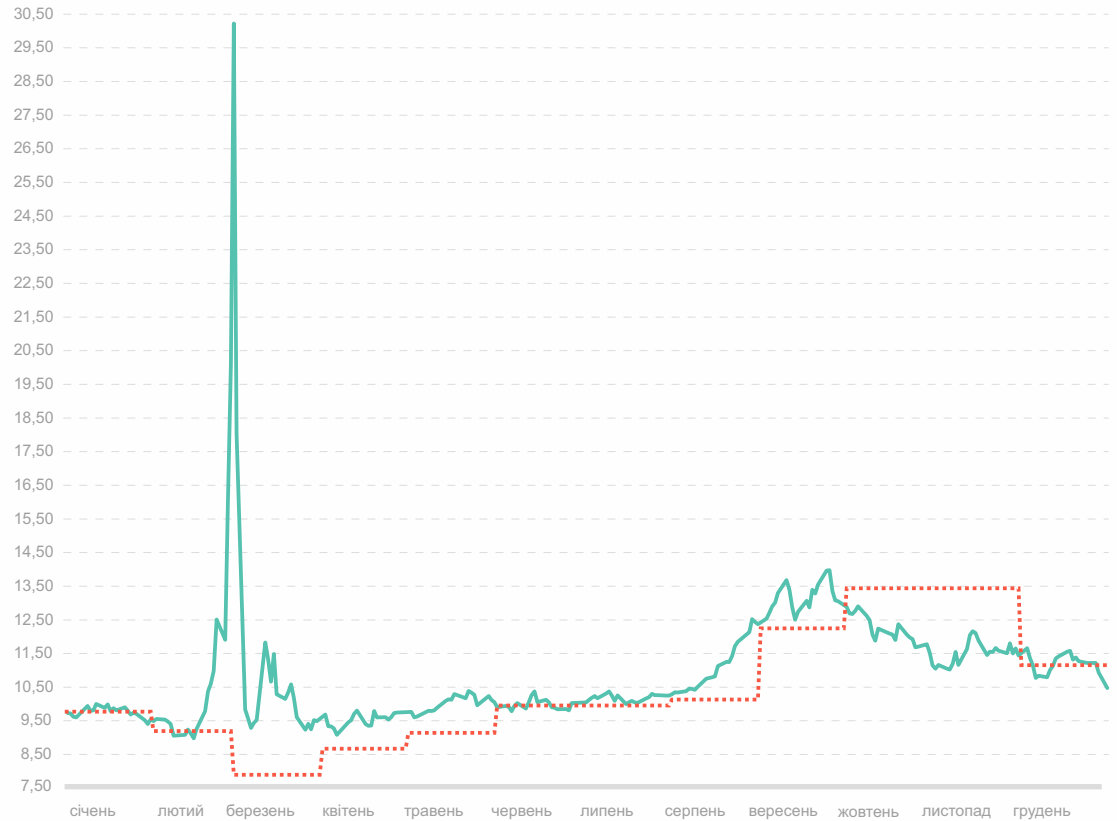
⁷⁵ <http://bit.ly/2Wiw0Qh> Зверніть увагу, що листи МЕРТ не встановлюють норм права, а мають тільки рекомендаційну та інформативну мету.

⁷⁶ <http://bit.ly/2E1t7xP>

Ціни на природний газ «НАК Нафтогаз» та на хабі NCG, 2018 рік

Ціна на хабі NCG
Ціни НАК «Нафтогаз України»

Проте трапляються і винятки з правил. Ринок природного газу чутливий до соціально-економічних і політичних подій та реагує відповідно. Наприклад, вибух на газорозподільній станції «Баумгартен» в Австрії та закриття магістрального нафтопроводу «Forties Pipeline System» наприкінці 2017 року, а також неочікуване похолодання наприкінці лютого 2018 року призвели до нетипового зростання цін на початку березня⁷⁷. І хоча ринок стабілізувався вже за тиждень, улітку 2018 року ціна постійно зростала і почала падати лише в жовтні.



⁷⁷ Quarterly Report on European Gas Markets. Volume 11, p. 24: <http://bit.ly/30ieDmJ>

Якщо з моменту оголошення закупівлі ціна змінилася, замовник може внести зміни до тендерної документації. Вартість договору в такому випадку залишиться незмінною, проте можна відкоригувати обсяги.

Рекомендації для замовників:

- За наявності коштів придбати підписку на спеціалізоване видання з інформацією про цінові котирування. Отримані дані можна використовувати не лише для розрахунку очікуваної вартості, але й обґрунтування необхідності зміни ціни.
- Під час розрахунку очікуваної вартості природного газу враховувати ціни на європейських хабах, таких як TTF, Gaspool та NCG.
- Допомогти у визначенні очікуваної вартості може інформація про актуальні ціни на природний газ у ProZorro та від учасників ринку.
- Для ефективного використання коштів намагатися прогнозувати ціни на природний газ. У цьому допоможуть знання основних закономірностей та актуальних тенденцій ринку, приклади яких описані вище.

3

Що варто зазначити в тендерній документації, щоб мінімізувати можливі ризики (невиконання договору, необґрунтоване підняття ціни тощо)

Для мінімізації ризиків замовникам при плануванні закупівель варто:

- Вимагати від учасників забезпечення тендерної пропозиції, що не перевищує 3% очікуваної вартості закупівлі відповідно до ст. 24 та 25 Закону. Найчастіше вона надається у формі банківської гарантії. У разі, якщо постачальник не виконає обов'язки, пов'язані з поданням тендерної пропозиції, банк перерахує зазначену в гарантії суму.

На практиці замовники природного газу рідко вимагають забезпечення тендерної пропозиції. Таку вимогу в 2018 році передбачили лише 235 замовників (4% від усіх) у 288 закупівлях газу (3% усіх договорів на газ). Забезпечення тендерної пропозиції вимагали, зокрема, «Укртрансгаз» та АТ «Укрпошта», які сумарно закупили 79% обсягу всього газу в ProZorro.

- Вимагати від постачальника забезпечення виконання договору, що не перевищує 5% вартості договору відповідно до ст. 26 Закону. У разі, якщо постачальник не виконає умови договору, банк перерахує замовнику зазначену в гарантії суму.

З іншого боку, застосування замовником забезпечення тендерної пропозиції та забезпечення виконання договору може зменшити кількість учасників тендера, оскільки підвищує ризики для недобросовісних постачальників.

Якщо вимоги забезпечення з юридичного погляду будуть прописані неправильно, банк може не виплатити гарантійну суму навіть після настання гарантійного випадку. Задля уникнення цього можна використати наявну тендерну документацію успішних замовників газу. Зразком може слугувати тендерна документація АТ «Укрпошта»⁷⁸ чи інших замовників.

Відеоінструкція, як знайти успішні закупівлі та відповідну тендерну документацію замовників, знаходиться за посиланням: bit.ly/gas_docs.

- Для того, щоб уникнути порушень законодавства про публічні закупівлі в частині зміни ціни, замовникам варто скористатися одним із наведених підходів до визначення порядку зміни ціни в тендерній документації:

1. Змінювати ціну на основі формульного розрахунку.

⁷⁸ Закупівля «Газ для опалення» UA-2018-10-01-000919-с: <http://bit.ly/2wlvz8>

Замовник може передбачити в договорі, що ціна на природний газ буде уточнюватися на основі формули. Це дозволить змінювати ціну в такт до зміни біржових котирувань, як це передбачено п. 7 ч. 4 ст. 36 Закону.

Як альтернатива, замовник та постачальник можуть узгодити, що ціна на газ буде уточнюватися через довідки, проте уточнена ціна в довідках буде розраховуватися на основі формули.

2. Отримати ліцензію на постачання газу і постачати паливо самостійно.

Ще одним способом захисту постачальника від ризиків, пов'язаних з постачанням газу, є отримання власної ліцензії на постачання природного газу за прикладом АТ «Укрпошта». У такому випадку підприємство може закупити газ у будь-якого трейдера та постачати собі паливо з підземних сховищ або напряму. Підприємство не залежить від постачальника газу та може зекономити кошти, купивши газ у період низьких цін і споживаючи його під час опалювального сезону.

Для реалізації такого підходу замовнику необхідно подавати до АТ «Укртрансгаз» номінації на відбір і закачування газу, що спочатку може видатися складним. Важливо зазначити, що отримати ліцензію можуть лише ті замовники, які є суб'єктами господарювання. Особливості такого підходу описано в колонці «Укрпошта — головний поштовий газотрейдер країни»⁷⁹

Окрім вищезгаданих підходів, замовник може встановити тверду ціну без можливості її зміни. Цей підхід досить складний і на сучасному етапі розвитку ринку газу створює більше ризиків, ніж переваг. Постачання природного газу впродовж сезону за твердою ціною може бути вигідне тоді, коли замовник та постачальник здійснюють якісне планування та здатні спрогнозувати ціни на

газ протягом визначеного періоду відповідно до закономірностей ринку газу. У такому випадку замовник на підставі власних прогнозів повинен упевнитися, що загалом упродовж строку дії договору фіксована ціна забезпечить йому вигідні умови постачання. Постачальник повинен, використовуючи форвардні контракти, упевнитися, що зможе весь зазначений термін вигідно для себе постачати газ за фіксованою ціною. Водночас існує ризик, що більшість компаній в Україні не здійснюють планування такого рівня, і закупівлі на згаданих умовах зберуть недостатню кількість учасників.

4

Як знайти приклади якісної тендерної документації в ProZorro?

Однією з передумов успішного проведення торгів і виконання договору є підготовка якісної тендерної документації. Відсутність у ній дискримінаційних вимог сприятиме високому рівню конкуренції, а положення тендерної документації та майбутнього договору в ній, які будуть захищати інтереси замовника та постачальника, мінімізують ризик невиконання договору чи порушення його умов.

Розробити власну якісну тендерну документацію можна на основі вже наявних прикладів. Якщо замовник кілька разів провів тендер із великою кількістю учасників (від 3 і більше), цілком вірогідно, що він має якісну та зрозумілу для ринку документацію без дискримінаційних положень.

Відеоінструкція, як знайти успішні закупівлі та відповідну тендерну документацію замовників, знаходиться за посиланням: http://bit.ly/gas_docs.

5

Як сприяти більшій конкуренції в закупівлях?

Якщо конкуренція в закупівлях природного газу низька, замовнику необхідно створити привабливі умови для потенційних постачальників.

По-перше, коректно розраховувати очікувану вартість лоту. Наприклад, досвід АТ «Укрпошта» показує, що вища очікувана вартість може

⁷⁹ Детальніше про це можна дізнатися в колонці «Укрпошта — головний поштовий газотрейдер країни» на сайті «Економічної правди»: <http://bit.ly/2vRHtTc>

стимулювати учасників брати участь у тендері.

Замовникам-бюджетникам необхідно розрахувати очікувану вартість лоту, відштовхуючись не від кошторисних призначень на природний газ, а актуальної ринкової вартості товару. Для отримання інформації про актуальну ринкову вартість необхідно порівняти дані на сайті УЕБ⁸⁰, ціни НАК «Нафтогаз України» на умовах передоплати⁸¹ та ціни в ProZorro⁸². Сформовану після цього очікувану вартість можна дещо підняти.

Також велика кількість учасників може забезпечити більшу економію, адже кожен з них буде виборювати право на постачання, надавши максимально низьку пропозицію. Проте не варто забувати про можливий демпінг, тому доцільно встановити запобіжники, наприклад передбачити забезпечення, та прописати пункти в майбутньому договорі, які будуть стримувати недобросовісних учасників. Детальніше про це йдеться в попередньому розділі.

По-друге, з тендерної документації необхідно прибрати дискримінаційні умови. Це не тільки може збільшити конкуренцію на торгах, але й вимагається законодавством. Варто пам'ятати, що суб'єкти господарювання можуть подати скаргу до адмінколегії Антимонопольного комітету України щодо дискримінаційності окремих вимог у тендерній документації замовника.

Приклади дискримінації: вимога надати в тендерній пропозиції копії договорів з певним місячним обсягом поставки газу, довідки із визначеною чисельністю працівників з освітою у сфері газопостачання чи підтвердити наявність сертифікату ISO 9001:2015 системи управління якістю.

Якщо не відомо, чи містить тендерна документація дискримінаційні умови,

⁸⁰ Розділ «Бірнові котирування» — «Природний газ» — графік «Приведена вартість природного газу на європейських хабах до кордону України»: <http://bit.ly/2Vnhebt>


⁸¹ <http://bit.ly/2l2L3ta>

⁸² Відеоінструкція, як знайти актуальні ціни договорів на газ у ProZorro: http://bit.ly/gas_price

можна за прикладом АТ «Укрпошта» зібрати учасників ринку й обговорити кожен із пунктів тендерної документації на предмет наявності дискримінації.

Простота вимог та відсутність дискримінаційно чутливих пунктів тендерної документації убезпечить замовника від ризику оскарження закупівлі, що, наприклад, може вплинути на своєчасність постачання газу в опалювальний сезон.

По-третє, потрібно усунути невизначеність. Наприклад, якщо в тендерній документації зазначено, що оплата за поставлені обсяги газу буде здійснена «протягом 180 днів», для учасників це може сигналізувати, що деяким постачальникам замовник може оплатити товар одразу ж, а іншим — у термін до 180 днів.

По-четверте, замовник може проводити відкриті передтендерні консультації з учасниками ринку. На цьому наголошує МЕРТ у листі №3304-06/48844 від 28 грудня 2017 року⁸³: 

«Замовники можуть попередньо здійснювати маркетингові дослідження, вивчення ситуації на ринку, моніторинг комерційних пропозицій потенційних постачальників, як з відкритих джерел, так і безпосередньо консультуючись з ринком».

Відеоінструкція, як знайти постачальників газу у своїй області та їхні контакти, знаходиться за посиланням: http://bit.ly/gas_suppliers.

Зверніть увагу, що замовник може запрошувати на тендер постачальників і з інших областей. Газотранспортна система влаштована таким чином, що постачати газ відділу освіти в Чернівецькій області може і газопостачальне підприємство з Харківської області.

⁸³ <http://bit.ly/2WlwoQh>

5


Як захиститися від демпінгу постачальників?

У частині «Як перевірити, чи є підстави для зміни ціни на газ?» наведено приклади, як замовники використовують різні механізми, щоб забезпечити себе від демпінгу з боку постачальників. Зокрема, ідеться про заборону змінювати ціну впродовж усього строку дії договору, можливість змінювати її або після певного терміну з моменту першої поставки, або після постачання визначеного обсягу тощо.

Оптимальним способом захисту від демпінгу є використання формули, рекомендованої МЕРТ. Одна з її переваг полягає в тому, що формула показує не ринкову ціну на природний газ на цей момент, а ринкове коливання і, відповідно, на яку величину повинна змінитися ціна.



Наприклад, ринкова ціна на природний газ на момент укладання договору була 8 000 грн за 1 тис. м³. Постачальник виграв тендер, демпінгувавши до 5 000 грн за 1 тис. м³. Якщо через певний час ринкова ціна на природний газ підніметься з 8 000 грн до 10 000 грн (на 25%), то уточненою ціною договору повинна стати не 10 000 грн, а 6 250 грн (5 000 грн + 25%). Підвищити ціну до ринкового рівня (10 000 грн) постачальник не матиме підстав, продавати газ за уточненою через формулу ціною йому буде не вигідно, а отже, не вигідно і демпінгувати під час аукціону.

Ще одна перевага такого підходу — замовник і постачальник можуть змінювати ціну на підставі п. 7 ч. 4 ст. 36 Закону: 

На відміну від п. 2 цієї ж статті, який передбачає наявність коливання ціни товару на ринку, замовник і постачальник не обмежені можливістю змінити ціну лише на 10%.

Ще одна проблема полягає в тому, що замовники рідко ініціюють зменшення ціни за одиницю товару, коли ціна на ринку падає. Відповідно, економія коштів мінімальна. Зменшення ціни передбачене п. 5 ч. 4 ст. 36 Закону і не допускає зміни обсягу закуплених товарів. Тобто, якщо замовник зменшить ціну, коли вона падатиме в березні, він буде змушений змінити і вартість договору в бік зменшення. Коли ринкова ціна почне підніматися у вересні, замовник підніме ціну договору, що призведе до необхідності зменшити закуплені обсяги в умовах, коли сума договору вже була зменшена в березні. У результаті він не зможе придбати достатню кількість газу.

Щоб вирішити цю проблему, окремі замовники можуть завищувати свою потребу в природному газі і фіксувати в тендерній документації дещо більші обсяги, ніж насправді необхідні. Водночас в умовах використання формули та підвищення і зниження ціни в такт з ринковими коливаннями замовник може діяти на підставі п. 7 і змінити суму договору для закупівлі необхідних обсягів.

Ще один спосіб захисту постачальника від ризиків, пов'язаних із постачанням газу, — отримання власної ліцензії на постачання за прикладом АТ «Укрпошта».

«зміни встановленого згідно із законодавством органами державної статистики індексу споживчих цін, зміни курсу іноземної валюти, **зміни біржових котирувань** або показників Platts, регульованих цін (тарифів) і нормативів, які застосовуються в договорі про закупівлю, у разі встановлення в договорі про закупівлю порядку зміни ціни».

Окрім цього, для зниження ризику демпінгу під час проведення тендера замовнику варто передбачити положення про забезпечення тендерної пропозиції та забезпечення виконання договору. Докладніше про ці два види забезпечення із посиланням на приклади йдеться в частині «Що варто зазначити в тендерній документації, щоб мінімізувати можливі ризики?».

Замовникам також доцільно передбачати в тендерній документації положення про те, що постачальник буде змушений сплатити штрафні санкції в разі неправомірного припинення постачання газу. Наприклад, НБУ зазначив у договорі⁸⁴:



АТ «Укртрансгаз» передбачило подібне положення:



⁸⁴ <http://bit.ly/2Dudj6u>

«У разі відмови Постачальника в односторонньому порядку виконувати цей Договір, Постачальник на вимогу Споживача сплачує штрафні санкції у розмірі 20% від загальної вартості цього Договору».

«За порушення строків передачі газу Продавець сплачує Покупцю пеню в розмірі 0,1 відсотка вартості газу, передачу якого прострочено, за кожний день такого прострочення, а за прострочення понад тридцять календарних днів Продавець додатково сплачує штраф в розмірі семи відсотків вказаної вартості».

Отже, положення про обидва види забезпечення — сплату штрафних санкцій та формульний розрахунок — можуть суттєво знизити ризик демпінгу в закупівлях.

У крайніх випадках, коли, наприклад, між діючим постачальником та споживачем розірвано договір на постачання природного газу або призупинено в частині постачання природного газу, вони можуть⁸⁵ звернутися до так званого «постачальника останньої надії». У такому випадку останній не може відмовити замовнику в постачанні газу строком на два місяці. Проте варто зауважити, що в грудні 2018 року закінчився термін, коли НАК «Нафтогаз України» виконувала функції «постачальника останньої надії», а нового станом на травень 2019 року так і не було обрано.

7

Як змінювалася б ціна на природний газ, якби уточнена ціна розраховувалася на основі формули?

Щоб розрахувати можливий ефект від застосування формульного розрахунку⁸⁶ в системі ProZorro, ми відібрали чотири закупівлі природного газу, здійснені впродовж 2018 року. До вибірки ввійшли договори, ціна яких на момент підписання була:



на рівні ринкової



нижчою за ринкову



вищою за ринкову, але відразу після підписання договору її знизили



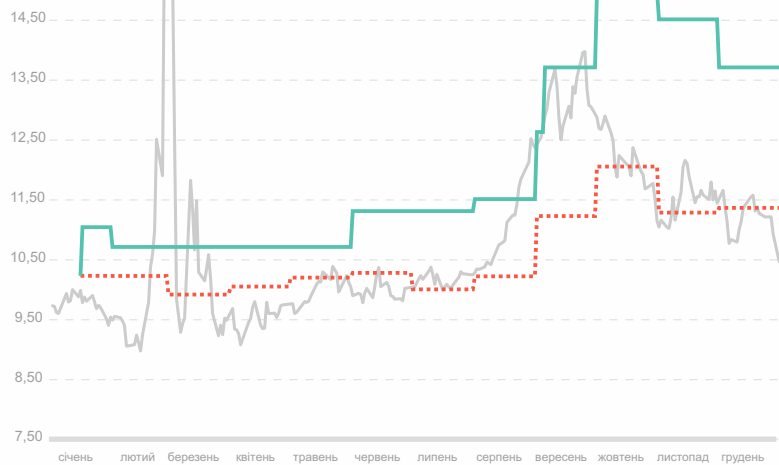
вищою за ринкову

Після цього ми розраховували, якими були б ціни на газ, якби ці договори передбачали використання формульного розрахунку. Отримані ціни зіставили зі сплаченими сумами. Інформація про закупівлі, а також фактичні та можливі ціни подані нижче в таблиці та на графіках.

⁸⁵ Постанова НКРЕКП «Про затвердження Правил постачання природного газу» від 30 вересня 2015 року №2496: <http://bit.ly/2ViqM04>

⁸⁶ Ціни розраховувалися за принципом їх щомісячного перегляду. Ціною в перший місяць постачання була ціна, передбачена в договорі на момент підписання. Ціни на кожен наступний місяць розраховувалися в кінці попереднього (датою уточнення ціни вважався останній біржовий день місяця).

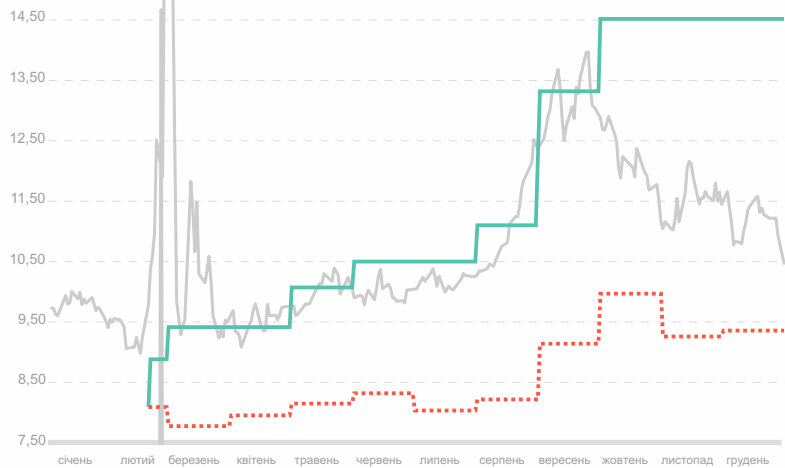
☰ Ціна на рівні ринкової



⬇️ Ціна вище ринкової, але одразу після підписання договору її знизили



⬆️ Ціна нижче ринкової



⬆️ Ціна вище ринкової



Ціна на хабі NCG

Фактичні ціни

Ціни згідно формули

Яку суму економії забезпечило б замовнику використання формульного розрахунку?

% від сплаченої вартості та грн



У трьох закупівлях з чотирьох використання формули забезпечило б замовнику економію коштів від 100 до 560 тис. грн, або 7-18% від фактично сплаченої суми. У четвертому випадку, навпаки, договір з використанням формули був би на 100 тис. грн дорожчим. Це зумовлено тим, що замовник та постачальник відразу після укладання договору домовилися про зниження ціни, у той час як відповідно до формульного розрахунку вона повинна була б залишатися незмінною до кінця місяця.

Загалом у більшості випадків використання формули дозволило б замовникам зекономити на закупівлях природного газу незалежно від того, чи договір було укладено за високими чи низькими цінами. Таким чином, при зростанні ринкової ціни на газ формула допомогла б замовникам встановити об'єктивну ціну, а при падінні — ще й забезпечити економію коштів.

Детальна інформація про згадані чотири закупівлі наведена в Додатку.

ВИСНОВКИ

Протягом 2018 року на купівлю природного газу в ProZorro витратили 25 млрд грн, що співмірно з сумою бюджетів Харкова та Львова за аналогічний рік.

Газ закупають різні установи: університети, лікарні, сільські ради та підприємства. Проте незалежно від того, хто є замовниками, усі вони можуть стикнутися з проблемами як на етапі закупівлі, так і на етапі виконання договору. Здебільшого ці проблеми стосуються визначення очікуваної вартості, демпінгу учасників закупівлі, недостатньої кількості учасників на торгах та необґрунтованої зміни ціни.

Аналітики DOZORRO провели інтерв'ю з представниками органів влади, замовниками та постачальниками газу, а також проаналізували закупівлі природного газу в ProZorro, щоб надати рекомендації, як вирішити виявлені проблеми.

Визначення очікуваної вартості



При розрахунку очікуваної вартості природного газу замовникам варто брати за основу ціни на європейських хабах та ціни в ProZorro. Також важливо намагатися прогнозувати ціни на природний газ, оскільки в період проведення торгів закладена на початку очікувана ціна може змінитися. Для цього потрібно орієнтуватися на сезон, у який здійснюється закупівля, та тенденції на європейських хабах.

Тендерна документація та мінімізація ризиків



Для зменшення ризику того, що на тендер прийде недобросовісний учасник, замовникам варто передбачити в тендерній документації забезпечення тендерної пропозиції та банківську гарантію виконання договору. Це збільшить вірогідність того, що переможець торгів підпише договір та виконає його на зазначених умовах. У 2018 році забезпечення тендерної пропозиції замовники передбачили лише в 3% усіх договорів на газ.

Для збільшення кількості учасників закупівлі замовнику необхідно усунути з тендерної документації дискримінаційні положення. Це можна зробити, зокрема, шляхом відкритих передтендерних консультацій із представниками ринку або використовуючи приклади якісної тендерної документації інших замовників.

Визначення підстав для зміни ціни



З огляду на високу мінливість ціни на газ замовники й постачальники можуть неодноразово змінювати ціну за одиницю товару. У 2018 році до майже 3 тис. надпорогових договорів було підписано 13 тис. додаткових угод, 67% з яких стосувалися зміни ціни.

Проте перегляд ціни доцільний лише тоді, коли будуть надані підтвердження істотного коливання ціни на ринку. Чітко прописані в договорі умови та обґрунтування, необхідні для перегляду ціни, зменшать імовірність зловживань.

Наразі найбільш оптимальним способом уточнення ціни є використання формульного розрахунку, який слугуватиме об'єктивним показником ситуації на ринку як для замовника, так і постачальника.

Застосування формули при перегляді ціни дозволяє не тільки змінювати ціну, не порушуючи законодавство, але й забезпечує замовникам економію. Так, у розглянутих у звіті договорах використання формули замість підписання додаткових угод зекономило б 7-19% від загальної суми.

Окрім цього, застосування формульного розрахунку усуває підстави для необґрунтованого збільшення ціни, оскільки узалежнює її від цін на європейських хабах.

Детальні рекомендації подано в основних розділах дослідження, а також у додатку «Зведений перелік рекомендацій».



ЗВЕДЕНИЙ ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДАЦІЙ



Як перевірити, чи є підстави для зміни ціни на газ?

- Зазначити у договорах на постачання природного газу можливість зміни ціни як у сторону підвищення, так і зменшення, відповідно до підстав, наведених у ч. 4 ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі»;
- Необхідно передбачити механізм уточнення ціни. Таким механізмом може бути формульний розрахунок. Розраховувати уточнену ціну за формулою сторони договору можуть або самі, або домовитися про використання формули в довідках, що будуть надаватися ДЗІ, ТПП чи іншими установами. Оптимальним варіантом може бути зазначення формули в договорі та подальша зміна ціни на підставі письмового листа від постачальника та довідки з уточненою відповідно до формули ціною;
- Передбачити періодичність та/або об'єктивні передумови зміни ціни. Наприклад, перегляд ціни може здійснюватися щоразу, коли на ліквідних хабах ЄС відбуваються коливання від 5% та більше, або щомісяця.
- Скористатися методологічним роз'ясненнями МЕРТ у листі №3304-04/54265 від 11 грудня 2018 року для підстановки даних до формули, або онлайн-калькулятором на сайті УЕБ за посиланням: <http://bit.ly/2GACWmG>. У другому випадку замовникам необхідно ввести у відповідні поля лише три значення: 1) дату укладання договору (або попереднього уточнення ціни); 2) дату уточнення ціни та 3) попередню ціну природного газу з ПДВ за 1 тис. м³;
- Переконайтесь, що на ринку природного газу дійсно було коливання ціни, замовники можуть зайти на сайт УЕБ (<http://bit.ly/2E1t7xP>). У Розділі «Біржові котирування» — «Природний газ» — графік «Приведена вартість природного газу на європейських хабах до кордону України» можна побачити, як змінювалася ціна за обраний період.

Як визначити очікувану вартість природного газу?

- За наявності коштів замовник може придбати підписку на спеціалізоване видання з інформацією про цінові котирування. Отримані дані можна використовувати не лише для розрахунку очікуваної вартості, але й обґрунтування необхідності зміни ціни;
- Під час розрахунку очікуваної вартості природного газу необхідно враховувати ціни на європейських хабах, таких як TTF, Gaspool та NCG;
- Допомогти у визначенні очікуваної вартості може інформація про актуальні ціни на природний газ у ProZorro та від учасників ринку;
- Для ефективного використання коштів замовники повинні намагатися прогнозувати ціни на природний газ. У цьому допоможуть знання основних закономірностей та актуальних тенденцій ринку, приклади яких описані у відповідній частині.

Що варто зазначити в тендерній документації, щоб мінімізувати можливі ризики (невиконання договору, необґрунтоване підняття ціни тощо)?

- Вимагати від учасників забезпечення тендерної пропозиції, що не перевищує 3% очікуваної вартості закупівлі відповідно до ст. 24 та 25 Закону. Найчастіше вона надається у формі банківської гарантії;
- Вимагати від постачальника забезпечення виконання договору, що не перевищує 5% вартості договору відповідно до ст. 26 Закону. У разі, якщо постачальник не виконає умови договору, банк перерахує замовнику зазначену в гарантії суму;

Як сприяти більшій конкуренції в закупівлях?

- Коректно розраховувати очікувану вартість лоту. Для отримання інформації про актуальну ринкову вартість необхідно співставити ціни на біржі NCG, ціни НАК «Нафтогаз України» на умовах передоплати та ціни в ProZorro;
- Прибрати дискримінаційні умови. Вилучення всіх дискримінаційних вимог з документації не лише вимагає законодавство, але й допоможе замовнику збільшити конкуренцію у торгах. Якщо не відомо, чи містить тендерна документація дискримінаційні умови, можна за прикладом АТ «Укрпошта» зібрати учасників ринку й обговорити кожен із пунктів тендерної документації на предмет наявності дискримінації;
- Усунути невизначеність в тендерній документації. Наприклад, якщо в ній зазначено, що оплата за поставлені обсяги газу буде здійснена «протягом 180 днів», для учасників це може сигналізувати, що деяким постачальникам замовник може оплатити товар одразу ж, а іншим — у термін до 180 днів;
- Проводити відкриті передтендерні консультації з учасниками ринку, аби виявити та усунути з тендерної документації дискримінаційні положення;
- Запрошувати на тендер учасників, як зі своєї, так і з інших областей. Відеоінструкція, як знайти постачальників газу у своїй області та їхні контакти, знаходиться за посиланням: http://bit.ly/gas_suppliers.

Як захиститися від демпінгу постачальників?

- Оптимальним способом захисту від демпінгу є використання формули, рекомендованої МЕРТ. Однією із її переваг є те, що формула вказує, не якою є ринкова ціна на природний газ на даний момент, а яким було ринкове коливання і, відповідно, на яку величину повинна змінитися ціна;
- Передбачити положення про забезпечення тендерної пропозиції та забезпечення виконання договору. Замовникам також доцільно передбачити в тендерній документації положення про те, що постачальник буде змушений сплатити штрафні санкції в разі неправомірного припинення постачання газу;
- Суб'єкти господарювання можуть отримати власну ліцензію на постачання газу за прикладом АТ «Укрпошта».



ПОРІВНЯННЯ ЦІН НА ГАЗ ЗА УМОВ ВИКОРИСТАННЯ ФОРМУЛИ ТА БЕЗ: РОЗРАХУНКИ

	Ціна на рівні ринкової	Ціна, нижча за ринкову	Ціна, вища за ринкову, але відразу після підписання договору її знизили	Ціна, вища за ринкову
Ціна на момент підписання договору, грн за 1 тис. м3	10 231,92	8 090,00	12 948,00	12 164,48
Середня ціна (сплачена), грн за 1 тис. м3	12 044,65 +17,7%	10 104,12 +24,9%	12 789,82 -1,2%	13 395,72 +10,1%
Середня ціна (відповідно до формули), грн за 1 тис. м3	10 587,76 +3,5%	8 227,28 +1,7%	13 536,94 +4,5%	12 403,58 +2,0%
Сума (сплачена), грн	2 452 737,13	3 055 576,81	1 687 819,26	1 345 546,21
Сума (відповідно до формули), грн	2 156 058,98 -12,1%	2 488 002,20 -18,6%	1 786 412,85 +5,8%	1 245 890,08 -7,4%
Планові обсяги закупівлі, тис. м3	252	377,698	139,26	129,061
Фактичні обсяги закупівлі, тис. м3	203,637 -19,2%	302,409 -19,9%	131,97 -5,2%	100,446 -22,2%

Трансперенсі Інтернешнл Україна
вул. Січових Стрільців, 37-41, 5 поверх,
м. Київ, Україна, 04053
тел.: +38 044 360 52 42
веб-сайт: ti-ukraine.org
e-mail: office@ti-ukraine.org