

---

Policy Brief

# Вплив політики локалізації на машинобудування в Україні: у розрізі виробництва автобусів

---

Автор: Олексій Грибановський, старший дата-аналітик Київської школи економіки

Створено в рамках проекту "Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах" за фінансування USAID та UKAID

## ЗМІСТ:

- ВСТУП
- ВИРОБНИЦТВО АВТОБУСІВ В УКРАЇНІ
- РИНОК АВТОБУСІВ В УКРАЇНІ:
  - ЗАКУПІВЛІ ЧЕРЕЗ PROZORRO
  - ЗАКУПІВЛІ ЧЕРЕЗ МІЖНАРОДНІ ФІНОРГАНІЗАЦІЇ І В ЛІЗИНГ
- МОЖЛИВІ НАСЛІДКИ ЗАКОНОПРОЄКТУ ПРО ЛОКАЛІЗАЦІЮ ДЛЯ УКРАЇНСЬКИХ ВИРОБНИКІВ
  - ПОТЕНЦІЙНІ ВИГОДИ
  - ПОТЕНЦІЙНІ РИЗИКИ

## ВСТУП

2 лютого на сайті Верховної Ради [опублікований](#)<sup>1</sup> до другого читання проєкт Закону "Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" (№3739). Він вводить поняття "ступінь локалізації виробництва – показник місцевої складової у питомій вазі вартості сировини, матеріалів, вузлів, агрегатів, деталей, складових частин і комплектуючих виробів, робіт, послуг та інших складових" і вносить зміни в здійснення публічних закупівель щодо 103 товарів машинобудування, які можуть закуповувати замовники за публічні кошти через Prozorro, а також через міжнародні фінансові організації і в лізинг, якщо ступінь локалізації перевищуватиме певний, встановлений проєктом, рівень. В перший рік дії закону (в поточній версії це 2021 рік) він становить 10% із поступовим щорічним зростанням.

В цьому короткому Полісі-брифі ми проаналізували сегмент автобусів і потенційний вплив можливого законопроєкту в разі його прийняття.

Наразі серійне виробництво автобусів здійснюють п'ять заводів. Згідно нашого аналізу, українські автобуси мають суттєво більшу частку в сегменті публічних закупівель (в системі Prozorro) ніж імпорتنі, тоді як останні переважають в комерційному сегменті. Таким чином потенційна дія законопроєкту може мати менш дієвий ефект, ніж інші заходи непрямої підтримки вітчизняного виробника, наприклад, спецмито, яке в квітні в розмірі 35% від вартості автобусів встановила Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі на головного конкурента вітчизняної техніки - білоруську продукцію.

---

<sup>1</sup> [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69275](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69275)

## ● ВИРОБНИЦТВО АВТОБУСІВ В УКРАЇНІ

У лютому 1956 року на Львівському автобусному заводі був побудований перший український автобус - ЛАЗ 695. В 2000-их завод працював з перебоями і переорієнтувався на випуск тролейбсів. В 2019 році випустив всього дві машини.

На початку 2000-их друге дихання автобусобудуванню дала державна програма "[Шкільний автобус](#)"<sup>2</sup>, яка була затверджена Кабінетом міністрів в 2003 році. Тоді не йшлося напряму про підтримку автовиробників - програма мала передбачити у Державному бюджеті України лише кошти на фінансування відповідних заходів. Хоча символічно, що новий 7-метровий автобус середнього класу українського виробництва, почав випускатися на виробничих потужностях АТ "Черкаський автобус" в Черкасах в тому ж 2003 році. Міністерство освіти України щорічно купувало 300-400 автобусів, а після реформи децентралізації закупівлями автобусів опікуються місцеві влади, яким підпорядковуються управління освіти.

Наразі в Україні працює п'ять заводів, які виробляють автобуси - від автобусів малого класу до міських.

### **БОГДАН**

Корпорація «Богдан» випускає велику кількість автобусів різних класів під автомобільними марками «Богдан» та «Ісузу» на потужностях ДП «АВТОСКЛАДАЛЬНИЙ ЗАВОД №1» у Луцьку, який входить в корпорацію «БОГДАН».

### **ЕТАЛОН**

До складу корпорації «Еталон» входить 21 підприємство, зокрема ПрАТ «Бориспільський автозавод» та «Чернігівський автозавод». Техніку випускає в останні роки лише чернігівський завод.

### **ЗАЗ**

ПАТ Запорізький автомобілебудівний завод (ПАТ «ЗАЗ») — український виробник легкових автомобілів, а також фургонів і автобусів. Основне виробництво зосереджене в місті Запоріжжі. Входить до групи компаній «УкрАвто». Єдиний в Україні завод, який здатен виготовляти автопродукцію повного циклу. Виробляє також і автобуси. У 2006 році розпочато виробництво автобусів I-VAN на базі платформи відомої індійської компанії ТАТА.

---

<sup>2</sup> [https://osvita.ua/legislation/Ser\\_osv/5242/](https://osvita.ua/legislation/Ser_osv/5242/)

## ЧРЗ

Часівоярський ремонтний завод (м. Часів Яр, Донецька область) — - Спеціалізується на випуску автобусів малого класу під торговельною маркою РУТА.

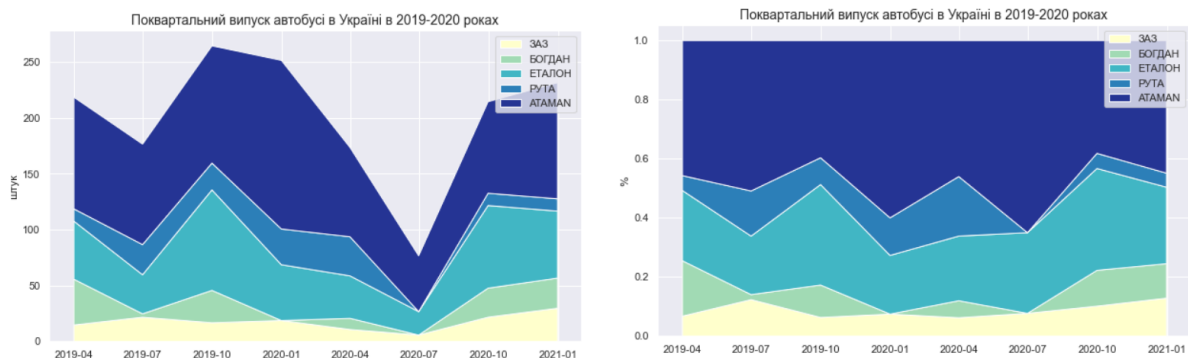
## АТАМАН

Черкаський авторемонтний завод (ЧАРЗ) до 2011 входив в склад корпорації «Богдан», але з того часу здійснює окрему виробничу діяльність. 2012 року у зв'язку з виходом підприємства із складу корпорації керівництво компанії ПАТ «Черкаський автобус» заявило про ребрендинг своєї продукції. Після рестайлінгу автобуси, що випускаються заводом, називаються «Атаман». На сьогодні ЧАРЗ є найбільшим українським виробником.

Всі перелічені заводи мають різний ступінь локалізації, використовуючи імпорнтні шасі, двигуни, пневматику і т. п.

Згідно даних асоціації [УкрАвтоПром](https://ukrautoprom.com.ua/),<sup>3</sup> за 12 місяців 2020 року українськими заводами було виготовлено 698 автобусів різних класів (в 2019 році - 913) (Рис 1.)

**Рис.1. Виробництво автобусів в штуках (зліва) і відсотках (справа)**



<sup>3</sup> <https://ukrautoprom.com.ua/>

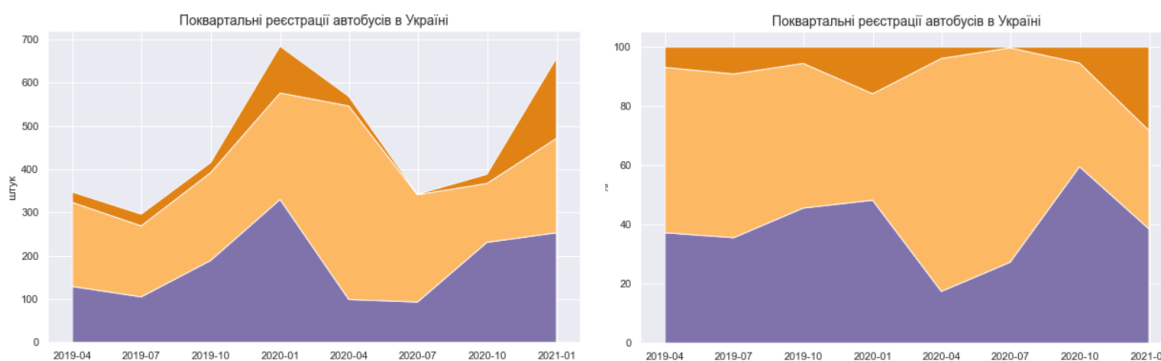
date	ЗАЗ	БОГДАН	ЕТАЛОН	РУТА	АТАМАН
2019-03-31	15	41	52	11	100
2019-06-30	22	3	35	27	90
2019-09-30	17	29	90	24	105
2019-12-31	19	0	50	32	151
2020-03-31	11	10	38	35	80
2020-06-30	6	0	21	0	50
2020-09-30	22	26	74	11	82
2020-12-31	30	27	60	11	104

Всі вказані вище заводи через певну мережу дилерів беруть участь в закупівлях в системі Prozorro. Далі аналіз буде присвячено тому, як українські виробники (їх дилери) конкурують у закупівлях за публічні кошти із імпортом, а також як вони конкурують на приватному ринку за період 2019 та 2020 роках.

## РИНОК АВТОБУСІВ В УКРАЇНІ

Згідно даних асоціації УкрАвтоПром, в 2019-2020 роках на облік було поставлено 3704 автобусів (відповідно 1746 і 1958 шт). Частка вітчизняних автобусів (бузковий колір на графіку) склала 38% (по роках 43 і 34% відповідно) (Рис.4.).

**Рис.4. Поквартальна перша реєстрація автобусів в Україні в 2019 та 2020 роках (зліва штуки, справа - у відсотках)**



Вітчизняні	МАЗ	Решта імпорту	date
130	24	194	2019-03-31
106	27	164	2019-06-30
190	23	203	2019-09-30
331	108	246	2019-12-31
100	22	447	2020-03-31
94	1	248	2020-06-30
232	21	136	2020-09-30
254	185	218	2020-12-31

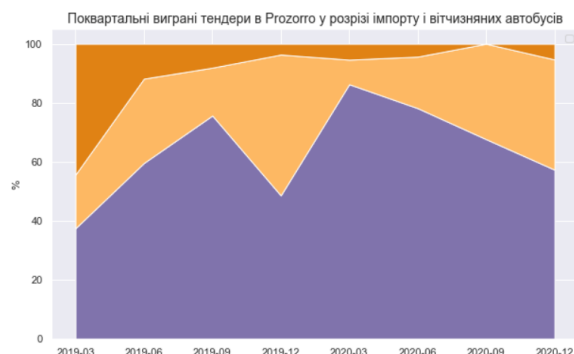
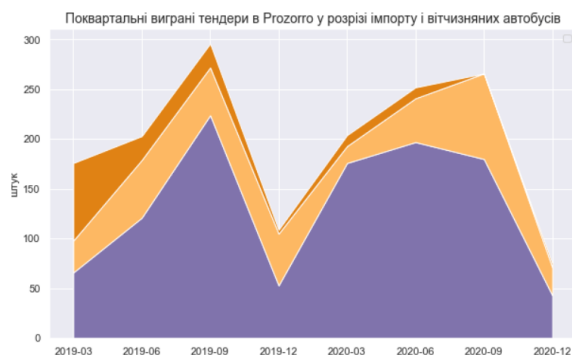
## ЗАКУПІВЛІ ЧЕРЕЗ PROZORRO

Закупівлі за публічні кошти через систему Prozorro становлять 40% ринку збуту техніки в 2020 році. Всього в 2019 та 2020 році в системі Prozorro за класом коду ДК 021:2015:34120000-4: Мототранспортні засоби для перевезення 10 і більше осіб були опубліковані 722 контракти. По цих контрактах закупили 1569 одиниць техніки різних класів (міські автобуси, так звані шкільні автобуси (малого класу), туристичні, аерохендлінгові, спеціального призначення тощо).

Цікавим представляється аналіз закупівель у Prozorro у розрізі марок автобусів, що дозволить вирахувати частку вітчизняної техніки в публічних закупівлях. Ці дані нами було зібрано шляхом алгоритму, який скачував контракти (в основному у форматі pdf) і аналізував контракт на предмет марки автобуса згідно словника. До нашого аналізу в розрізі конкретної закупленої марки автобусу не потрапили 106 одиниць техніки: або алгоритм не зміг прочитати певний формат файлу контракту (наприклад архівний) або в контракті не вказана конкретна марка автобусу (лише наведені загальні характеристики) або марка вказана не в контракті, але вказана в додатковій угоді, яка підписана вже після підписання основного контракту.

Отримані результати представлені на Рис.2. - у розрізі категорій і поквартально. Бузковий колір - вітчизняна техніка. Темно коричневий - МАЗ і світло коричневий - інший імпорт.

**Рис.2. Поквартальні дані, щодо закупівлі автобусів у системі Prozorro в штуках (зліва) і відсотках (справа)**



date	3A3	ATAMAN	KRASZ	import	БОГДАН	ЕТАЛОН	МАЗ	РУТА
2019-03	1	20	0	32	1	44	78	0
2019-06	1	41	1	58	36	39	24	3
2019-09	2	139	0	48	2	81	24	0
2019-12	0	28	1	52	1	23	4	0
2020-03	30	86	3	17	12	45	11	0
2020-06	0	79	0	44	11	107	11	0
2020-09	1	74	1	86	15	89	0	0
2020-12	1	19	1	28	10	12	4	0

Із даних видно падіння частки білоруського заводу “МАЗ”, яка, як буде вказано нижче, перетікає в сегмент закупівель за кошти міжнародних фінансових організацій і лізинг, які дозволяється здійснювати поза системою Prozorro.

Більшу частину техніки в Prozorro вже зараз постачають українські виробники - в 2019 році їх частка склала 59% від кількості автотранспорту, а в 2020 році - 75%. Два з п'яти виробників (АТАМАН і ЕТАЛОН) постачають більш ніж 70% вітчизняної техніки в Prozorro (у автобусів фактично однакова ціна - 1,85 млн грн за одиницю).

Українські виробники мають більш сильну позицію в публічних закупівлях, ніж в комерційному сегменті: частка вітчизняних автобусів в загальному ринку, як було зазначено вище, складає менше 40%.

В 2020 році частка українських виробників в Prozorro зросла, тоді як на загальному (комерційному) ринку - впала.

Понад 90% закупівель автобусів - це автобуси малого класу або так звані "шкільні", більшість з яких закуповує місцева влада. Єдиним критерієм відповідності такого автобусу встановленим нормам та стандартам є відповідність його державному стандарту – ДСТУ 7013:2009 «Автобуси спеціалізовані для перевезення школярів. Технічні вимоги», що затверджений Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 27 квітня 2009 року N 168. Але в більшості тендерів замовники висувають додаткові вимоги, які звужують потенційно коло постачальників.

Нижче цитата з тендеру [Шкільний автобус | ProZorro](#)<sup>4</sup>, яка ілюструє приклад вузьких преференцій. "У Додатку №2 до тендерної документації ...зазначено: Ширина – не більше 2300 мм». Звертаємо Вашу увагу, взяти участь у тендері може лише продукція одного конкретного виробника - АТ «Черкаський автобус» з шкільним автобусом «АТАМАН». - Вважаємо, що тендерна документація Замовника в цій частині є дискримінаційною для нас, оскільки ми маємо намір взяти участь в тендері з пропозицією шкільного автобусу марки «Еталон» виробництва ТОВ «Чернігівський автозавод», що має ширину у 2342 мм, з наступних підстав. Ширина всіх моделей шкільних автобусів марки «Еталон» вища за ширину автобуса згідно вимоги Замовника аж на 42 мм (чи 4,2 см). Для автобуса така різниця у ширині взагалі не грає жодної ролі та не виконує жодного функціоналу, і не може існувати жодного належного і допустимого обґрунтування чому шкільний автобус не може мати у ширину 2342 мм. Проте встановлення Замовником вимоги саме ширини від 2300 до 2500 мм заважає нам взяти участь у тендері".

Крім того, замовниками часто висуваються конкретні вимоги, щодо підвіски (ресорна або пневморесорна), типу відкриття дверей, коробки передач і т .д.

Через це частка тендерів з вимогами або/та скаргами учасників становить 36% проти 10% в середньому по Prozorro. Тобто більше третини всіх тендерів, на думку учасників, мають дискримінаційні умови та/або неправомірні відхилення тендерних пропозицій таких учасників.

Такі вимоги на стадії підготовки Тендерної документації до техніки певної марки, на нашу думку, не слід однозначно вважати корупційним проявом: це може бути і бажання місцевої влади, яка і є основним закупівельником автобусів, вибрати ту техніку, яку вона бажає, яка доповнює наявний парк або відображає потрібні, на її думку, якісні характеристики.

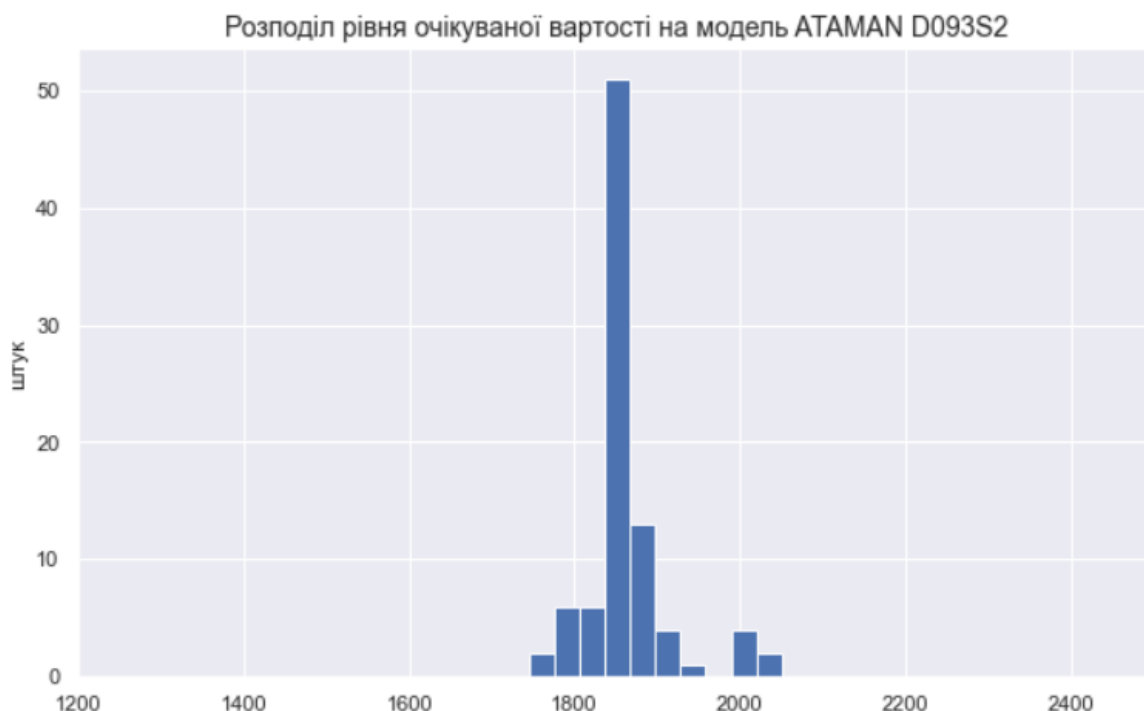
---

<sup>4</sup> <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2019-11-12-003892-b>



Частково цю тезу можна підтвердити наступним аналізом. На графіку нижче розподіл очікуваної вартості за одиницю для найпопулярнішою моделі автобусу у Prozorro - ATAMAN D093S2. В підсумку вона майже ідентична ціні контракту: середня економія на тендері в 2019-2020 роках складала всього 1.7%.

**Рис.3. Розподіл очікуваної вартості на конкретну модель автобуса**



Тобто, в абсолютній більшості випадків ціна є уніфікованою і визначається “прайсами” виробника/дилерів.

### **ЗАКУПІВЛІ ЗА ГРОШІ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ І В ЛІЗИНГ**

Щодо міської техніки, то тут міцні позиції займає білоруський МАЗ, який має меншу ціну, ніж українські аналоги (наприклад, корпорації “Богдан”) - незалежно від того, де і як була проведена закупівля. Наш аналіз показав, що у десятці закупівель за останні два роки у Prozorro де брали участь дилери МАЗу і українські конкуренти, перші одразу захоплювали закритий раунд, що дозволяло без проблем контролювати хід аукціону і в результаті перемагати в ньому (в Prozorro правило, що учасник із найнижчою ціною ходить останнім і таким чином “бачить” ставки конкурентів).

Також найчастіше МАЗ виграє в тендерах, які проводять міжнародні фінансові організації. Слід виокремити і закупівлі за лізинговими програмами, які взагалі

проводяться в обхід тендерних процедур. Зокрема, в жовтні 2020 року "Київпастранс" закупив у лізинг 200 білоруських автобусів на близько 1,67 млрд грн без оголошення тендеру. Виробник - Мінський автомобільний завод (МАЗ). Продавець - ТОВ "Укравтоторг". Лізинг надав "Укргазбанк", який в лютому 2020 року розширив програму співпраці з Білоруссю та почав надавати фінансовий лізинг на білоруську продукцію.

## **МОЖЛИВІ НАСЛІДКИ ЗАКОНОПРОЄКТУ ПРО ЛОКАЛІЗАЦІЮ ДЛЯ УКРАЇНСЬКИХ ВИРОБНИКІВ**

### **Потенційні вигоди**

В запропонованій до другого читання редакції "закону про локалізацію" депутати пропонують виключити можливість закупівлі за лізинговими програмами в обхід Prozorro щодо імпоротної техніки, зокрема всіх типів автобусів.

Теоретично це може відкрити для Prozorro ще один великий сегмент.

В такому разі поточна частка нацвиробника в системі Prozorro може зрости із 75 до 100% (на основі даних 2020 року). А за рахунок лізингових і "міжнародних" закупівель в цифрах 2020 року це загалом додатково близько 360-400 одиниць техніки імпортного походження. В такому разі вітчизняні виробники (або усі разом, або лише окремі) зможуть збільшити портфель замовлень на приблизно 50% від обсягу виробництва в 2020 році. Побічним наслідком дії законопроекту щодо локалізації може стати і додатковий розвиток суміжних секторів, які будуть давати змогу підвищувати ступінь цієї локалізації, відповідно до вимог закону.

З іншого боку провести за процедурою Prozorro лізингову закупівлю дуже важко, бо потрібно в одному тендері прописати вимоги і до техніки, і до фінансової частини, плюс у кожного банку свій стандартний договір. Тому не виключено, що це суттєво зменшить обсяги закупівель за лізингові кошти загалом.

### **Потенційні ризики**

За даними асоціації УкрАвтоПром, мінімальний ступінь локалізації української техніки становить 30-40% (імпортні мотори, коробка передач або шасі).

В оновленій версії законопроекту №3739, підготовленій до другого читання профільним комітетом, визначено, що на перший рік дії закону, ступінь локалізації, який даватиме пропуск у Prozorro, становитиме 10% із поступовим щорічним збільшенням до 40%.

Для деяких заводів виконання цих вимог може стати проблемою. Наразі важко спрогнозувати чи всі заводи зможуть підтвердити необхідний ступінь

локалізації. Можливо, для деяких, законопроект про підтримку обернеться червоним світлом для подальшої роботи на ринку.

І хоча окремі виробники в коротко та середньостроковій перспективі очевидно виграють від обмежень імпорту, в довгостроковій перспективі, все ж таки, подібні заборони матимуть негативний ефект на економіку і ВВП України, [свідчить проведений в 2020 році економічне моделювання KSE](#).<sup>5</sup> На це вказують і результати дослідження Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) «Emerging Policy Issues: localization barriers to trade» (OECD, 2015), в якому проаналізовані всі приклади запровадження місцевої складової починаючи з 2008 року. Внаслідок впровадження таких вимог виробники з місцевою складовою отримують короткострокову вигоду, а економіка в цілому програє. Обмеження на доступ до імпоротної продукції машинобудування знижує продуктивність і конкурентність економіки в цілому і призводить до її втрат у майбутньому. В першу чергу, коли мова йде про продукцію машинобудування, яка використовується як засоби виробництва і впливає на продуктивність праці в інших секторах. У випадку із закупівлями техніки через Prozorro більшість із списку, запропонованого в законопроекті, належать до продукції кінцевого споживання, тому негативний ефект слід очікувати менший.

Окрім “локалізації” є й інші способи підтримки національного виробника, що, зокрема, продемонструвало недавнє рішення Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі. В [повідомленні](#) Комісії в газеті "Урядовий кур'єр" 22 квітня йдеться про встановити спецмита в розмірі 35% від митної вартості на імпорт автобусів, вантажних і спецавтомобілів з Білорусі через “створені штучні бар'єри відносно імпортованих з України колісних транспортних засобів у вигляді утилізаційного збору та нерівних умов участі у державних закупівлях, у результаті чого ускладнюється доступ продукції українських підприємств на ринок Республіки Білорусь”. Таким чином в даному сегменті ринку вже були частково досягнуті цілі, які ставлять перед собою автори законопроекту про локалізацію.

---

5

<https://kse.ua/ua/about-the-school/news/ukrayinska-ekonomika-mozhe-vtratiti-591-642-mln-vid-preferentsiy-ukrayinskomu-mashinobuduvannyu-v-prozorro/>

<sup>6</sup> <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/vstanovlennya-faktiv-diskriminacijnih-ta-nedruzhnih/>

