

# Централізовані закупівлі: досвід ЄС підтверджує доцільність

На сьогодні переважна частина закупівель в Україні здійснюється на децентралізованій основі. Це зумовлює те, що більше 15 тисяч юридичних осіб, які є замовниками в розумінні Закону України «Про здійснення державних закупівель», самостійно, проте із залученням не менше 5 працівників (необхідний законодавчий мінімум для діяльності комітетів з конкурсних торгів), проводять процедури закупівлі, що часто демонструють доволі різні економічні і цінові результати на однакову продукцію, широко представлену на ринку.

Натомість у державах-членах ЄС інструмент централізованих закупівель використовують дедалі частіше, оскільки останніми роками, особливо після фінансової кризи, потреба в контролі публічних фінансів і витрат стала одним з основних питань, якому уряди різних країн повинні приділяти значну увагу.

## Ситуація сьогодні

Наразі рівень децентралізації системи державних закупівель в Україні не дає змоги закуповувати в достатніх обсягах товари і послуги широкого вжитку та подібні до них, що наявні у вільному продажі на ринку (наприклад, комп'ютерне устаткування і програмне забезпечення, офісна техніка, паливо, послуги прибирання тощо) та щодо яких проводять окремі процедури закупівель та укладають окремі договори багато замовників, у тому числі центральні і місцеві органи влади, територіальні відділення в межах однієї територіальної громади або сусідніх територіальних громад, комунальні і державні підприємства. Така система є неефективною з кількох причин: вона обмежує можливості для отримання переваг від економії через обсяги державних закупівель, вона не є ефективною з точки зору часових затрат, з позиції залучення великої кількості працівників та включає низку ризикових аспектів, які створюють підґрунтя для корупційних зловживань.

Через велику кількість тендерів ризик процедур оскарження також суттєво зростає із залученням дуже великої кількості працівників замовників. Іншим проблемним аспектом можна назвати численні тендерні процедури, пов'язані з немалими зусиллями, до яких повинні вдаватися контрольні органи для перегляду таких процедур. При цьому найбільш активно задіяні в процес закупівель спеціалісти і члени комітетів з конкурсних торгів радо висловлюють готовність зменшити обсяг своєї роботи (переважно додаткової і неоплачуваної) через використання централізованих закупівель. Однак, зважаючи на досвід кількох невдалих спроб запровадити таку централізацію протягом останніх 12-14 років (згадаємо, наприклад, міжвідомчу координацію закупівель тощо), на вищому рівні керівництва замовників чомусь така ідея не здобувала достатньої підтримки.

Водночас механізми централізованих державних закупівель в Україні можуть періодично

використовувати лише в межах однієї юридичної особи, яка має розгалужену вертикальну ієрархічну та географічно розрізнену структуру (централізовані закупівлі Міністерством охорони здоров'я, закупівлі для структурних підрозділів Національного банку, підрозділів НАЕК «Енергоатом» тощо), проте для централізації закупівель на горизонтальному рівні між незалежними/автономними між собою замовниками відсутня належна нормативно-правова база.

При цьому Україна вже здійснила успішне запровадження рамкових угод в нормативно-правову базу, що можна розглядати і як закладення передумов для централізації закупівель. Крім цього, зростає розуміння економічних переваг для сектора державних закупівель від створення централізованої закупівельної організації для проведення визначених типів стандартних закупівельних процедур та просування в напрямку запровадження обов'язку для певних замовників, принаймні часткового, використання централізованої системи.

Попри те, що План заходів, згідно з проектом Стратегії реформування системи державних закупівель/дорожньої карти на період 2016–2022 років, передбачає поступовий розвиток системи централізованих закупівель до 2020 року, поки що не існує жодної конкретної спеціалізованої стратегії/плану дій щодо того, яким чином такий розвиток буде відбуватися, та ще не було проведено жодного дослідження для оцінки потенційних впливів і наслідків від централізації на різних рівнях управління.

У ЄС різні держави-члени вирішили централізувати закупівлі до певного рівня та заснували так звані централізовані закупівельні організації (далі — ЦЗО), які управляють об'єднанням попиту та здійснюють закупівлі для та від імені кількох/багатьох замовників.

Низка досліджень та різні політики і практики однозначно підтвердили, що централізовані закупівлі можна розглядати не лише як інструмент скорочення державних витрат, а і як «потужний важіль для досягнення ширших політичних цілей», як, зокрема, зниження рівня корупції, запровадження інструментів електронних закупівель чи підвищення професійного рівня персоналу.

Тому централізована закупівельна організація є відповідним рішенням для подолання багатьох з означених проблемних питань, з якими стикається система державних закупівель в Україні.

Розглянемо досвід Європейського Союзу щодо централізації закупівель докладніше.

## **Наявні моделі централізованих закупівель у державах-членах ЄС**

Як зазначено у звіті аналітичного центру при Європейській організації економічного співробітництва та розвитку SIGMA «Дослідження систем централізованих закупівель в ЄС» централізовані закупівлі поширені не лише в публічному секторі. Централізовані закупівлі також поширені й у приватному секторі, в якому обсяги закупівель однотипних

товарів, послуг і робіт об'єднують для скорочення витрат і підвищення економії, що в результаті сприяє досягненню економії внаслідок підвищення ефективності взаємовідносин з постачальниками.

Проте, на відміну від приватних організацій, у державному секторі закупівлі повинні підпадати під численні законодавчі акти, які часто можуть встановлювати, на перший погляд, обтяжливі вимоги, але які є абсолютно необхідними для гарантування чесності і прозорості процесу закупівель, що є ціною довіри суспільства до державних закупівель.

У країнах ЄС ЦЗО може функціонувати на різних рівнях управління: на національному, регіональному чи місцевому, і держави-члени можуть створювати кілька ЦЗО на різних рівнях для охоплення різних завдань.

Держави-члени ЄС можуть запроваджувати закупівлю товарів чи послуг, а подекуди навіть і робіт через централізовані закупівельні організації. Ані директиви ЄС, ані національне законодавство не містять зобов'язання створювати ЦЗО. Створення такого органу розглядають як опціональний варіант, передбачений для держав-членів. Водночас держави-члени в разі прийняття рішення про створення ЦЗО можуть зобов'язати замовників проводити закупівлі через **конкретний(-і)** ЦЗО.

Слід зауважити, що в державах-членах відсутня стандартна модель організації закупівельних органів. У рамках ЄС можливо виділити кілька видів ЦЗО, які функціонують на різних рівнях та мають різні ролі і завдання.

Форма організації таких ЦЗО в основному залежить від їхніх повноважень, відповідної національної правової та адміністративної структури держав-членів, у яких вони функціонують, від розміру держави-члена та від притаманної таким країнам культури і традицій державного управління.

У більшості держав-членів існує принаймні один ЦЗО, і лише в кількох державах-членах ЦЗО взагалі не створено, а саме в Румунії, Болгарії (створення заплановано) та Люксембурзі.

Оскільки ЦЗО може функціонувати в рамках різних повноважень та на різних рівнях, держави-члени можуть мати кілька ЦЗО, які працюють одночасно, із визначенням для кожної з них окремих функцій. Наприклад, в Австрії ЦЗО під назвою BBG здійснює закупівлі певних товарів і послуг на національному рівні управління, а інше ЦЗО BIG — уповноважена здійснювати закупівлі у сфері будівельних робіт. У Швеції SKL Kommentus функціонує на рівні місцевих та регіональних органів, а SIC здійснює закупівлі для центральних органів влади.

Спосіб організації функціонування ЦЗО визначено в законодавстві ЄС. Згідно з Директивою 2014/24/ЄС, ЦЗО можуть діяти як оптові покупці (вони можуть придбавати, зберігати і перепродавати) або як організації, які присуджують контракти, забезпечувати функціонування динамічних систем закупівель (ДСЗ) або укладати рамкові угоди від імені інших замовників. Призначення ЦЗО, сферу її повноважень, форму організації, модель

фінансування та правовий статус визначають на розсуд держав-членів ЄС.

Більшість ЦЗО функціонують на національному рівні управління як організації, що присуджують контракти від імені інших замовників. Дуже невелика кількість із них, як, наприклад, UGAR — ЦЗО у Франції, діють як гуртові покупці, які закупають товари чи послуги для перепродажу звичайним замовникам.

Більшість ЦЗО в ЄС, які функціонують на національному рівні, було створено законами; деякі з таких органів мають доволі тривалий досвід діяльності — близько 60 років (Ісландія, 1949; Німеччина, 1951; Франція, 1968), а деякі було створено відносно нещодавно (6-19 років тому: Данія, 1994; Італія, 1998; Австрія, 2001; Фінляндія, 2003; Португалія, 2007).

Як було сказано раніше, вибір конкретної форми діяльності ЦЗО залишено на розсуд країн-членів ЄС. У різних державах більшість ЦЗО засновані як державні товариства з обмеженою відповідальністю, діяльність яких регулює закон про господарські товариства, або ж як незалежні госпрозрахункові агентства. Проте ЦЗО можуть бути засновані і в інших організаційних формах. Деякі країни, як, наприклад, Німеччина, Словенія чи Хорватія, створили ЦЗО як структуру в рамках міністерства (переважно фінансів або економіки), що дає змогу власникові краще контролювати та втручатися в процес ухвалення рішень.

Слід зауважити, що основним призначенням ЦЗО, навіть якщо її створюють як товариство з обмеженою відповідальністю, не є отримання прибутку. ЦЗО є неприбутковими установами, які діють від імені та в інтересах конкретних державних замовників з метою досягнення економії для бюджету.

Приклад існування таких ЦЗО засвідчив, що подібна організаційна форма пропонує найвищий рівень гнучкості та незалежності, а також дає змогу сконцентрувати зусилля на головному. Вони не залежать від політичних змін (як підрозділи міністерств) та мають значно більшу гнучкість у відборі спеціального персоналу з приватного сектора і можуть пропонувати їм заробітну плату на конкурентному рівні. ЦЗО у формі товариств з обмеженою відповідальністю зазвичай мають у складі наглядову раду, яка бере участь у процесі ухвалення рішень щодо стратегії, бізнес-плану і бюджету установи, а в деяких випадках може навіть впливати на затвердження рішень щодо інвестицій.

ЦЗО у складі міністерств ухвалюють рішення в рамках затвердженої стратегії (плану) та здебільшого повинні дотримуватися встановлених бюджетних обмежень, передбачених керівним органом.

## Переваги централізації закупівель

Деякі дослідження та практичний досвід у цій сфері свідчать, що централізовані закупівлі можуть мати як позитивний, так і негативний вплив; тож вкрай важливо ретельно проаналізувати такі фактори.

Якщо говорити про позитивні аспекти централізації, то один з найперших та найважливіших аргументів стосується досягнення економії через вибір найнижчої ціни та через низький рівень трансакційних витрат. У різних державах-членах ЄС у результаті запровадження методики централізованих закупівель економія сягала до 20 %. Об'єднання закупівель товарів і послуг широкого вжитку у великі контракти зазвичай сприяє отриманню додаткових знижок на обсяг, що здебільшого має безпосередній зв'язок із витратами на придбання для державного сектора та в цілому позитивно відбивається на загальному скороченні державних витрат. Також слід зазначити, що через великі обсяги закупівель ЦЗО мають певну переважну позицію в переговорах, ніж окремі замовники. Така позиція має надзвичайне значення в умовах олігополістичних ринків.

Контракти, які присуджують з використанням об'єднання потреб і обсягів, очікувано демонструють вищий рівень зацікавленості та участі суб'єктів господарювання, а отже, і вищий ступінь конкуренції. Нещодавнє дослідження за даними системи тендерних оголошень TED свідчить, що кількість учасників у тендерах ЦЗО вдвічі більша, ніж у сценарії децентралізованих закупівель (12 учасників на тендер для ЦЗО проти 5,4 у звичайного замовника в 2012 році).

Об'єднання попиту стимулює процес державних закупівель та скорочує трансакційні витрати: за приблизними оцінками витрати на організацію тендера ЦЗО становлять одну п'яту від витрат на тендерну процедуру окремого замовника завдяки скороченню витрат на залучений персонал. Витрати на навчання і підвищення кваліфікації персоналу також нижчі.

Централізація також може сприяти раціоналізації закупівель, що надає можливість стандартизувати продукцію та скорочує витрати шляхом уникнення закупівель несумісних чи невідповідних товарів чи послуг.

Іншим важливим елементом є професіоналізація державних закупівель через централізацію. ЦЗО розглядають як потужні чинники професіоналізації у сфері державних закупівель, особливо через наявність спеціального персоналу з поглибленим знанням правових і процедурних аспектів, конкретних ринків та потреб замовників. При закупівлі через ЦЗО замовники (наприклад, органи і заклади охорони здоров'я) можуть сконцентруватися на своїй основній діяльності та не повинні займатися процесом закупівлі.

Високопрофесійний та спеціалізований персонал становить одну з найбільших цінностей ЦЗО, оскільки безпосередньо сприяє вищій правовій та договірній визначеності, а також дає змогу підвищити рівень послуг, які пропонують замовникам.

Ще один позитив стосується вочевидь простішого контролю діяльності ЦЗО з боку правоохоронних органів і громадських активістів (порівняно з моніторингом тисяч малих замовників, розташованих по всій території країни), тому централізовані закупівлі можуть відіграти помітну роль у скороченні корупції.



## Можливі недоліки централізації закупівель

З іншого боку, об'єднання потреб і обсягів через централізацію закупівель може викликати певні побоювання. Одним із основних аргументів проти централізації є побоювання того, що малий і середній бізнес матимуть порівняно невеликі шанси на участь у тендерних процедурах через великі обсяги закупівель. Проте цьому можна запобігати через відповідне лотування або заохочення участі такого бізнесу на субпідряді (наприклад, через встановлення відповідного оціночного критерію поряд із ціною).

Вплив на структуру ринків постачальників, особливо в довгостроковій динаміці через скорочення конкуренції та замикання на обмеженому колі постачальників, також потребує розгляду при аналізі потенційних наслідків централізації. Досвід засвідчує, що контракти із ЦЗО часто мають значний вплив на встановлення і утримання ринкових цін.

Нарешті, можуть лунати побоювання, що хоча йдеться про доволі стандартизовані товари і послуги, проте нібито не буде належним чином взято до уваги індивідуальні потреби замовників, тим паче в Україні, де слова «специфічний» та «особливість» є чи не найулюбленішими серед широкого загалу державних закупівельників.

Отже, впровадження централізації закупівель через створення ЦЗО вимагає вдумливого збалансованого і професійного підходу та належної політичної волі, що при цьому не повинно означати довгого і тривалого шляху імітації корисних дій.

## ЦЗО в Україні: крок за кроком

Існує чимало прикладів належної практики в Європі на користь подібних змін, а також чимало академічних досліджень засвідчують позитивний вплив від впровадження централізації. Проте не слід применшувати важливість правильної реалізації такої системи та пошуку балансу між централізованою і децентралізованою структурою.

Після розробки національної стратегії розвитку закупівель та окремого плану заходів зі створення ЦЗО важливо також забезпечити послідовний процес встановлення реалістичних цілей та розробки конкретних планів.

Першим і найважливішим завданням має стати **встановлення цілі**. Ця мета повинна стати основною причиною для створення ЦЗО, і її зазвичай встановлюють для задоволення політичних очікувань (наприклад, економія бюджетних коштів або скорочення корупції тощо). Причина для створення такої установи стає чітким індикатором у напрямку розробки **структури та місії** ЦЗО.

Подальшим важливим кроком стане **визначення рівня централізації** та переліку обов'язкових і добровільних користувачів, тобто замовників, які повинні будуть користуватися послугами, які пропонують ЦЗО. Оскільки ЦЗО може функціонувати в рамках різних повноважень та на різних рівнях, держава може мати кілька ЦЗО, які працюють одночасно, із визначенням для кожної з них окремих функцій.

Також перш ніж буде створено ЦЗО, має бути розглянуто питання про **бізнесову і фінансову моделі**. Слід ретельно проаналізувати переваги і недоліки кожної моделі.

Також до створення ЦЗО має бути визначено такий важливий елемент, як **перелік предметів закупівлі**, які буде пропонувати ЦЗО. Зазвичай ЦЗО охоплюють закупівлю товарів і послуг, які є найбільш придатними для групування та стандартизації. На початку ЦЗО має бути передано закупівлю лише деяких позицій, а з плином часу, коли буде досягнуто позитивних результатів, такий портфель може бути розширено.

Використання **інструментів електронних закупівель** — ще один важливий крок, який потребує ретельного аналізу. Найважливіше питання у визначенні інструментів, які повинні бути запроваджені (до присудження контракту, після присудження контракту): чи повинні вони бути передані на виконання зовнішнім компаніям/організаціям (аутсорсинг), чи виконуватися в рамках ЦЗО?

Для гарантування успішної реалізації проекту вкрай важливо, щоб усі відповідні **зацікавлені сторони** отримували всю необхідну та своєчасну інформацію про досягнутий прогрес. Взаємовідносини з новоствореною ЦЗО повинні ґрунтуватися на взаємній довірі.

---

Продовження даної статті читайте в наступному випуску журналу «Радник в сфері державних закупівель» [№ 2 (53) за лютий 2016 року].

---

«Гнучкі стратегії для централізованих закупівель» Жан Луїджі Альбано та Марко Спарро у виданні «Огляд економіки та установ», Том 1, № 2, осінь 2010 року, стаття 4.

ОЕСР (2011), «Системи централізованих закупівель у Європейському Союзі», *Матеріали СИГМА*, № 47, Видавничий дім ОЕСР. <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en>