

Централізація закупівель – упорядкування замість “Радянського” адміністрування: приклади країни ЄС

На сьогодні переважна частина публічних закупівель в Україні здійснюється на децентралізованій основі, коли більше 20 тисяч замовників самостійно з різним ступенем знань, умінь і добросовісності та із залученням не менше п’яти працівників (необхідний законодавчий мінімум для діяльності тендерного комітету) проводять процедури закупівлі з доволі різними економічними і ціновими результатами на однакову продукцію при однакових умовах закупівлі.

Через велику кількість тендерів ризик процедур оскарження суттєво зростає, згодом замовники і контролери для перевірок численних торгів докладають немалі нервово-психологічні зусилля. І все це — переважно за невисоку заробітну плату. При цьому найбільш активно задіяні в процес закупівель спеціалісти і члени тендерних комітетів висловлюють готовність зменшити значний обсяг своєї переважно додаткової і неоплачуваної роботи (поки що цей обсяг не зменшено навіть за умови переходу на електронні закупівлі) через використання централізованих закупівель.

При цьому Україна вже здійснила успішне запровадження рамкових угод у нормативно-правову базу, що можна розглядати і як закладення передумов для централізації закупівель, а закріплення в новому Законі України «Про публічні закупівлі» поняття «централізовані закупівельні організації» легалізує практичну можливість створення таких організацій та здійснення розумних централізованих закупівель. Розумні централізовані закупівлі — це не нав’язані для отримання приватної вигоди чи політичних дивідендів (що в нашій країні часто є нерозривним цілим) закупівлі, а такі, де об’єднання обсягу і потреби предмета закупівлі дійсно доцільне для найбільш якісного та економічно виправданого задоволення суспільного інтересу. Саме виходячи із цієї логіки, і було започатковано цей сегмент публічних закупівель у країнах ЄС, який розвивається.

У державах-членах ЄС інструмент централізованих закупівель використовують дедалі частіше, оскільки протягом останнього часу, особливо після фінансової кризи 2008–2011 років, потреба в ефективності та контролі публічних фінансів і витрат стала одним з основних питань, якому уряди різних країн повинні приділяти значну увагу. При цьому час засвідчив, що централізовані закупівлі можна розглядати не лише як інструмент скорочення державних витрат. Вони спроможні продукувати мультиплікаційну ефективність через зниження рівня корупції, запровадження нових інструментів електронних закупівель та їх постійне оновлення чи підвищення професійного рівня в системі закупівель через концентрацію та поширення найкращої практики.

Оскільки така розумна централізація закупівель приходить (не примусово, а за поміркованої ініціативи українського уряду) в Україну саме з Європейського Союзу,

розглянемо досвід ЄС щодо централізації закупівель докладніше.

Загальні риси, властиві централізованим закупівлям у державах-членах ЄС

З 28 країн-членів ЄС централізація закупівель через певні спеціально створені організації (далі ЦЗО — централізовані закупівельні організації) наразі наявні в 25 країнах, а в інших країнах це питання перебуває на різних стадіях започаткування.

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

При цьому держави-члени ЄС можуть, але не зобов'язані, запроваджувати закупівлю товарів чи послуг (а теоретично навіть і робіт) через централізовані закупівельні організації. Проте в разі прийняття рішення про створення ЦЗО держави-члени мають право зобов'язати певних замовників проводити певні закупівлі через **конкретну (-і) ЦЗО**, наприклад, як уряд Австрії зобов'язує центральні органи влади або як столичний муніципалітет Стокгольма.

Абсолютно всі ЦЗО у своїй роботі використовують рамкові угоди, а відбір виконавця договору за рамковою угодою здійснюють або через електронний каталог, або через міні-тендер (зокрема, через електронний аукціон). Для укладення рамкових угод застосовують процедури відкритих торгів і торгів з обмеженою участю.

Резони практичного сенсу у створенні ЦЗО в ЄС, що підтвердились на практиці, такі:

більший (зведений чи агрегований) обсяг закупівлі більше приваблює бізнес, підвищує конкуренцію та генерує кращі ціни (ефект масштабу). *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 у 2012 році);*

зменшення фінансових і часових (які врешті-решт теж фінансові) витрат як державного сектору, так і бізнесу на проведення власне закупівель (менше процедур — менше залучених людей тощо);

стандартизація як технічних специфікацій предметів закупівлі, охоплених ЦЗО, так і бізнес-операцій у процесі закупівель (тендерна документація, критерії оцінки, договори), що спрощує процес закупівлі;

зменшення правових ризиків від можливих оскаржень, помилок і порушень та відповідно уваги з боку контролюючих органів, з іншого боку, більша легкість і

доступність контролю (тендери одного або декількох ЦЗО замість численних тендерів багатьох замовників).

Разом із цим у сучасних реаліях досвід ЄС свідчить, що запровадження ЦЗО в будь-якому випадку вимагає аналізу та формулювання відповідей на такі питання:

побудова бізнес-процесів після проведення торгів і укладення рамкових угод, зокрема фінансова модель утримання ЦЗО, комунікації із замовниками-користувачами і відібраними учасниками, набір супровідних послуг, аналітика виконання на основі об'єктивної статистики без прикрас для реальної оцінки ефективності — досягнення реального результату замість імітаційної профанації;

ІТ-інфраструктура та електронне рішення (платформа) для всього циклу закупівлі — від оголошення процедури до проведення платежів;

розбудова потужної і постійної взаємодії з основними замовниками-клієнтами (користувачами послуг ЦЗО);

ретельний відбір, постійний розвиток компетентності і професіональних навичок персоналу ЦЗО — кадри вирішують усе;

запобігання концентрації (а можливо, і прихованої монополізації) ринку продукції в сегменті діяльності ЦЗО;

увага до участі малого і середнього бізнесу як напряду в тендерах ЦЗО або їх залучення як співвиконавців (субпостачальників/субпідрядників) — це питання має і економічний аспект (гарні ціни малого бізнесу, на жаль, часто обмежені обсягом) та значний політичний (недискримінація, робочі місця тощо);

задоволення кінцевих клієнтів [як замовників, так і населення в зоні їх відповідальності (харчування дітей)] від якості і вчасності поставки продукції, що закуповують через ЦЗО.

Крім декількох винятків, ЦЗО переважно займаються такими універсальними товарами і послугами широкого вжитку, як:

продукція і послуги ІКТ (комп'ютери, офісне обладнання, сервери, програмне забезпечення);

телекомунікації (мобільний зв'язок, комп'ютерні мережі);

меблі та офісне приладдя;

послуги з організації подорожей, поїздок;

транспортні засоби і послуги транспортування;

пальне (для транспортних засобів і опалення), електрика;

продукти і послуги харчування;

організаційні послуги та послуги щодо розвитку персоналу (заходи, виставки, навчання тощо).

Як можна помітити, діяльність ЦЗО, які функціонують на національному рівні, охоплює товари і послуги загального інтересу, які найчастіше закуповують усі організації державного сектору. Саме в цих сферах існує великий потенціал для об'єднання потреби та стандартизації. Що стосується обсягів закупівель, то в останні роки в цілому найбільший сегмент закупівель становить продукція ІКТ.

Ступінь зобов'язання використовувати послуги ЦЗО в різних країнах ЄС суттєво відрізняється, але в будь-якому випадку в разі запровадження обов'язковості вона стосується центральних органів влади. Наприклад, в Австрії, Іспанії, Італії, Угорщині та Португалії установи центрального рівня зобов'язані законом здійснювати закупівлі через ЦЗО, а для решти замовників така процедура не є обов'язковою. У Бельгії та Німеччині встановлено таку обов'язковість для органів центрального рівня в разі перевищення певного вартісного обсягу закупівель. Фінська модель зобов'язує замовників (центральні органи влади) використовувати певний набір рамкових угод ЦЗО за предметами закупівлі, тоді як використання інших має добровільний характер. Подібна модель існує і в Швеції, але все ж замовники (центральні органи влади) мають право відмовитись від рамкових угод ЦЗО, однак повинні це обґрунтувати (наприклад, вони самостійно купують на вигідніших умовах).

Слід зауважити, що в державах-членах ЄС відсутня стандартна модель організації ЦЗО. У більшості держав-членів існує принаймні одна 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 BVG здійснює закупівлі певних товарів і послуг на національному рівні управління, а інше ЦЗО, а саме BIG, є одноосібним адміністратором усієї нерухомості федерального уряду та єдиною

уповноваженою організацією здійснювати закупівлі у сфері будівельних робіт. У Швеції одна ЦЗО SKL Kommentus функціонує на рівні місцевих та регіональних органів, а інша, SIC, здійснює закупівлі для центральних органів влади.

Більшість ЦЗО функціонують як організації, що присуджують контракти від імені інших замовників. Лише єдина ЦЗО в ЄС, UGAP у Франції, діє як оптовий покупець, який заповує товари/послуги для перепродажу звичайним замовникам.

Більшість ЦЗО в ЄС, які функціонують на національному рівні, мають доволі значний досвід діяльності (у Фінляндії — з 1941 року, Ісландії — 1949-го, Німеччині — 1951-го, Франції — 1968-го, Великобританії — 1974-го, Данії — 1976-го, Швеції - 1977-го), а деякі було створено відносно нещодавно (в Угорщині — 1995 року, Італії — 1997-го, Австрії — 2001-го, Португалії — 2007-го).

Як було сказано вище, вибір конкретної форми діяльності ЦЗО залишається на розсуд країн-членів ЄС. У різних державах більшість ЦЗО засновані як публічні 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, зокрема Німеччина, Словенія та Хорватія, створили ЦЗО як структуру в рамках міністерства (переважно фінансів або економіки), що дає змогу власникові краще контролювати та втручатися у 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 у формі господарських товариств (державних підприємств) 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 сектору і можуть пропонувати їм заробітну плату на конкурентному рівні. Якість персоналу є ключовим фактором досягнення успіху ЦЗО. Можна виділити такі узагальнені ключові компетенції, які необхідні ЦЗО, з досвіду ЄС:

спеціалізовані навички зі знання продуктів і ринків;

персонал з професійним досвідом у закупівлях та укладенні контрактів;

висококваліфіковані юристи;

системні аналітики та фахівці у сфері ІТ;

фахівці у сфері маркетингу, фінансів та обліку.

А тепер розглянемо приклади ЦЗО в окремих країнах.

Данія

Датську ЦЗО SKI (<http://www.ski.dk/Viden/Sider/Facts-about-SKI.aspx>) було засновано 1994 року як державне підприємство, де 55 % власності належать урядові в особі Міністерства фінансів та 45 % — Асоціації місцевого врядування Данії. Ще з кінця 90-х років XX століття SKI використовує електронні комунікації в закупівлях, зокрема електронне подання пропозицій, оцінку і навіть динамічну закупівельну систему (фактично відкриту для всіх електронну рамкову угоду). SKI проводить рамкові угоди із закупівель товарів і послуг, які цікаві (але не обов'язкові) замовникам і центрального, і місцевого рівня, та готує каталоги товарів і послуг з оприлюдненням переможців торгів, з якими укладають рамкові угоди. Цікавість угод визначають через опитування замовників та під час консультацій з ними. Оскільки рамкові угоди SKI не є обов'язковими для будь-яких замовників, SKI мусить докладати зусиль для їх комерційної привабливості для клієнтів. SKI фінансують із сервісних платежів, які сплачують постачальники за рамковими угодами (у середньому близько 1 % від суми, отримуваної постачальником у межах рамкової угоди). Окрім узагальненого для ЄС наведеного вище переліку продукції, SKI також пропонує рамкові угоди із закупівлі будівельних матеріалів, інструментів, деревини/лісоматеріалів, робочого одягу, послуг прибирання, лабораторного обладнання, послуг підбору персоналу. Каталоги доступні в електронному вигляді через електронні платформи, якими користуються замовники.

Зважаючи на те, що SKI фінансують коштом постачальників, для рамкових угод обирають такі предмети, річний обсяг закупівлі яких замовниками перевищує 10 млн євро. SKI дуже тісно взаємодіє з Датським органом стандартизації при підготовці технічних вимог та підготовці рекомендацій державному сектору. За різними оцінками, частка SKI у всьому ринку публічних закупівель Данії складає не менше 20 %. З огляду на те, що 98 % всіх компаній Данії, згідно з правилами ЄС, підпадають під поняття малого і середнього бізнесу (менше 50 працівників для малих компаній і менше 250 для середніх), SKI не може ігнорувати заходи підтримки участі цих компаній у своїх тендерах. Основні такі заходи — проведення безкоштовних семінарів для них та поділ предмета закупівлі за лотами (переважно за географічним принципом).

Фінляндія

Основна фінська ЦЗО — Hansel LTD (<https://www.hansel.fi/en/>), товариство з обмеженою відповідальністю, на 100 % засноване урядом, яке підпорядковується Міністерству фінансів та надає послуги всім замовникам центрального рівня та не працює із замовниками регіонального і місцевого рівня, які кооперуються чи купують самостійно. Створена 1941 року, у нинішній формі існує з 2004-го. Як і датська ЦЗО, фінську Hansel LTD фінансують із сервісних платежів, які сплачують постачальники за рамковими угодами (максимум до 1,5 % від суми, отримуваної постачальником у межах рамкової угоди).

Номенклатуру рамкових угод визначає Hansel LTD самостійно на підставі запитів замовників, власного аналізу витрат замовників, ініціативних пропозицій учасників ринку, досвіду (як позитивного, так і негативного) попередніх угод. Рішення про включення певного товару і послуги приймають на основі певного аналітичного звіту за такими критеріями: обсяг закупівлі, кількість замовників-клієнтів, рівень стандартизації даного продукту, кількість продавців на ринку.

Більшість угод є добровільними, проте 20 % угод (номенклатури) мають обов'язковий характер для центральних органів влади, але добровільність угод змушує пропагувати свої послуги серед клієнтів. Як важливий аргумент Hansel LTD наводить економію від їхніх угод — близько 240 млн євро у 2013 році. Hansel LTD займає близько 60 % усіх закупівель замовників центрального рівня.

Hansel LTD також активно працює з різного роду асоціаціями і об'єднаннями бізнесу як щодо комунікацій, спільних заходів, навчання, так навіть конкретних процедур закупівель. Наприклад, відкриті торги на послуги перекладу і перекладачів Hansel LTD проводить спільно з Фінською асоціацією перекладачів.

Увага до малого і середнього бізнесу прикута до поділу предметів закупівель за лотами, можливості субпідрядів та участі в тендерах об'єднань малих компаній (консорціумів).

Hansel LTD щорічно публікує операційний звіт про свою діяльність, що є загальною практикою (і вимогою) всіх ЦЗО країн ЄС.

Франція

ЦЗО Франції UGAP (www.ugap.fr) заснована 1949 року як підрозділ у складі Міністерства освіти для централізованого придбання товарів і, зокрема, меблів для державних закладів освіти (ВНЗ та школи). У 1985 році UGAP було реорганізовано в державне підприємство під контролем Міністерства економіки і Міністерства освіти як оптовий державний закупівельник товарів і послуг широкого вжитку, до яких, крім меблів, включено медичне обладнання для лікарень, транспортні засоби, комп'ютери, програмне забезпечення, канцелярські товари та картриджі для офісної техніки, послуги прибирання, охорони тощо. Каталоги товарів і послуг, закуплених UGAP для перепродажу, пропонують усім замовникам усіх рівнів (державний, регіональний, місцевий, підприємства тощо), але це є не обов'язковим для них.

Окрім UGAP, 2009 року у Франції було створено окрему державну установу Офіс урядових закупівель (<http://www.economie.gouv.fr/dae/presentation>), яку з березня 2016 року реорганізовано в Дирекцію урядових закупівель DAE при Міністерстві фінансів. Дирекція DAE опікується саме закупівлями міністерств і професіоналізацією замовників. Дирекція урядових закупівель може самостійно укладати рамкові угоди за певним переліком, визначеним Міністерством фінансів, які є обов'язковими для міністерств, або уповноважувати UGAP на укладення таких угод від імені Дирекції. Дирекція урядових закупівель також допомагає Міністерству фінансів формувати і визначати політику та

регулювання публічних закупівель у Франції, а також стандартизує товари і послуги для придбання центральними органами влади.

UGAP є єдиною ЦЗО в ЄС, яка виступає оптовим покупцем товарів і послуг, які згодом пропонує придбати іншим замовникам. Відповідно UGAP існує за кошти замовників, яких вона повинна зацікавити своїми пропозиціями. За такою моделлю UGAP, будучи оптовим посередником, має близько 1000 працівників, більша частина з яких — комерційні продавці.

Угорщина

В Угорщині централізація закупівель у постсоціалістичну епоху розпочалася з 1995 року, коли було прийнято перший закон про закупівлі, а урядом визначено, що канцелярія прем'єр-міністра централізовано закуповує для центральних органів комп'ютерну техніку, Міністерство оборони — пальне, а Міністерство внутрішніх справ — ксерокси та картриджі. У 2003 році урядом було створено KSzF (<https://www.etudasportal.gov.hu/pages/viewpage.action?pagelId=4554823>) як єдину ЦЗО для центральних органів влади. KSzF є окремою установою, яка підпорядковується керівникові канцелярії уряду. KSzF фінансують з державного бюджету в частині забезпечення укладення централізованих рамкових угод, які є обов'язковими для центральних органів, а також KSzF отримує надходження від замовників, які добровільно користуються її рамковими угодами, у розмірі не більше 2 % від вартості закупленого.

Частка KSzF у всіх публічних закупівлях Угорщини за вартісним обсягом складає близько 8 %. За рішенням уряду застосування електронних аукціонів є обов'язковим при проведенні KSzF відкритих торгів для укладення рамкових угод. Особливості діяльності KSzF, зокрема взаємодії з обов'язковими замовниками щодо узагальнення потреби та підготовки специфікації, регулюються окремою постановою уряду.

Італія

Італійську ЦЗО CONSIP (www.consip.it/en/) було засновано 1998 року як центр інформатизації урядових структур. У 2000 році CONSIP було визначено як ЦЗО щодо закупівель товарів і послуг для замовників центрального рівня. CONSIP є акціонерною компанією, що повністю належить Міністерству економіки та фінансів. CONSIP узагальнює потреби центральних органів та проводить відкриті торги з укладення рамкових угод, а також просуває сучасні електронні закупівлі через власну електронну платформу. Центральні органи зобов'язані користуватися певними рамковими угодами з переліку продукції, який затверджений Міністерством економіки та фінансів (перелік щороку переглядають), а інші замовники можуть це робити добровільно. CONSIP також володіє (та адмініструє) спеціальним електронним каталогом (www.acquistinretepa.it), який замовники використовують добровільно для допорогових закупівель. CONSIP фінансує Міністерство економіки та фінансів.

Цікавим є існування у структурі CONSIP спеціального тренінгового центру для учасників торгів, який є особливо популярним серед малого і середнього бізнесу.

CONSIP щороку наймає зовнішню структуру (переважно з числа університетів) для оцінювання рівня задоволення замовників діяльністю CONSIP. Крім цього, Державний інститут статистики Італії уряд зобов'язує щороку моніторити ціни на товари і послуги, які купують замовники, що не користуються рамковими угодами CONSIP, та порівнювати їх із цінами на аналогічні товари і послуги з угод CONSIP.

Австрія

До 2001 року всі державні закупівлі в Австрії проводили в децентралізований спосіб. Процес переходу від повністю децентралізованої до централізованої системи здійснювали у три основні етапи. Він тривав приблизно три роки, з 1999 року, коли ідея тільки зародилася, до 2001-го, коли було створено Федеральне закупівельне агентство Австрії (BBG, www.bbg.gv.at).

Першим кроком на шляху до централізованої системи було проведення дослідження різними міністерствами та підпорядкованими їм установами для аналізу потенціалу економії. Після отримання очікуваних результатів спеціально створена урядом група управління проектом перейшла до другого етапу — розробки структури централізованої закупівельної організації, яка могла б стати оптимальним рішенням для досягнення встановлених цілей. Крім таких додаткових кроків, було розроблено нормативно-правову базу та визначено основні завдання і ролі нового органу.

Федеральні міністерства зобов'язані здійснювати закупівлі через укладені BBG рамкові угоди за певним затвердженим переліком. Інші організації державного сектору, як, наприклад, університети, державні чи комунальні заклади, органи місцевого самоврядування та державні організації, також можуть користуватися послугами і контрактами BBG. Постачання та оплата здійснюються безпосередньо між постачальником та замовником.

Міністерство фінансів покриває витрати BBG за обов'язковими рамковими угодами, а добровільні замовники в разі користування рамковими угодами BBG оплачують таку послугу (від 0,3 до 2 % від вартості замовлення).

У 2014 році BBG було прозвітовано про організацію закупівель на загальну суму 1,2 мільярда євро та економію близько 17 відсотків (237 мільйонів євро).

BBG пропонує низку **рішень електронних закупівель** на етапі торгів («e-торги» — *lieferanyeiger.at/auftrag.at* та e-каталоги в межах рамкових угод — «e-Catalogue.Service.Portal»), а також пропонує дві різні платформи для післятендерного етапу, а саме електронний магазин («e-Shop») на майже 960 000 продуктів та портал «e-Reisen/e-Travel», який дає змогу здійснювати електронне бронювання відряджень.

Підготовлено з використанням матеріалів Проекту ЄС «Гармонізація системи державних

закупівель в Україні зі стандартами ЄС» (www.eupublicprocurement.org.ua) та SIGMA/OECD (www.sigmaweb.org)