

Надання підприємствам консультацій з питань державних закупівель — досвід Європейського Союзу

Для багатьох замовників і підприємств України, перед якими наразі стоїть нелегке завдання із застосування нормативних правил здійснення державних закупівель, є певним полегшенням усвідомлювати, що вони не лишаться наодинці з проблемами, з якими стикатимуться. Власне кажучи, потреба в ефективних консультаційних заходах виникла від самого початку впровадження норм ЄС щодо здійснення державних закупівель. З роками сфера послуг з надання консультаційної підтримки учасникам процесу державних закупівель еволюціонувала. Нині не лише приватні консультанти, а й бізнес-організації пропонують консультації з різноманітних правових і комерційних аспектів цього процесу.

Перші директиви ЄС у сфері державних закупівель було ухвалено та імplementовано в ЄС у 1970-і роки, але вони на той час мали незначний ринковий вплив через недостатню правову визначеність. Лише наприкінці 1980-х та на початку 1990-х років, після внесення суттєвих змін до цих директив, державні закупівлі стали одним із пріоритетних напрямків політики у ЄС та державах-членах. З того часу консультаційна підтримка в процесі імplementації норм щодо здійснення державних закупівель у більшості держав-членів набула розвитку. Частково цьому сприяли різноманітні фінансовані ЄС програми підтримки для суб'єктів малого підприємництва.

З метою активізувати обговорення можливих шляхів подальшого розвитку консультаційних послуг у цій сфері в даній статті представлено огляд аналогічних традиційних послуг, надаваних у державах-членах ЄС, із зосередженням особливої уваги на тих, що спрямовані на підтримку малих підприємств в отриманні ними доступу до ринків державних закупівель.

Багато консультаційних заходів у сфері державних закупівель спрямовано на малі та середні підприємства (або МСП). Це суперечить поширеній раніше думці про те, що МСП відіграють вкрай обмежену роль у процесі державних закупівель, особливо з огляду на те, що вкрай рідко з ними укладають контракти вищої вартості. Сьогоднішня ж дискусія відбувається в дещо іншій площині: основне питання полягає не в тому, чи можуть МСП брати участь у державних закупівлях, а радше в тому, яким чином вони можуть брати участь у цьому процесі. Нещодавні зміни до директив ЄС у сфері державних закупівель, ухвалені 2014 року, слугують підтвердженням переходу цієї дискусії на інший рівень. Положення нових редакцій цих директив спрямовано на зміцнення позиції МСП як безпосередніх учасників процедур закупівель та субпідрядників.

Особливості організаційної структури

Різноманітні безкоштовні чи некомерційні консультаційні послуги надають національні мережі, в основному торгові палати, а також регіональні центри розвитку бізнесу і технологій, що обслуговують підприємців[1]. Деякі муніципалітети створюють місцеві інформаційні центри ЄС, чиї послуги так чи інакше пов'язані з державними закупівлями. Деякі бізнес-організації різного спрямування, якщо вони мають достатні кадрові ресурси, також надають послуги з консультування із питань державних закупівель.

Крім того, ЄС управляє консультаційною мережею — *Європейською мережею підприємств (EEN)*. Ця мережа замінила мережі європейських інформаційних центрів (EICs). Її переважно створюють на базі національних торгових палат, агенцій з питань розвитку та університетів[2]. Зазвичай усі ці різноманітні структури пропонують не лише консультування з питань державних закупівель, а й інші інформаційні послуги стосовно різних аспектів права ЄС. Найбільший попит у сфері консультування, серед іншого, — на питання щодо програм ЄС із фінансування НДДКР, політики усунення бар'єрів у торгівлі та схем співробітництва у сфері бізнесу.

Різноманітні мережі в державах-членах ЄС приймають запити від суб'єктів підприємницької діяльності, громадських організацій та замовників. Доволі часто вони надають послуги безкоштовно або, як у випадку з неприбутковими організаціями, за невелику плату. Дуже складні питання здебільшого переадресовують відповідним фахівцям (наприклад: юристам, бухгалтерам чи іншим спеціалістам[3]).

Не аналізуючи детально фінансове підґрунтя надання таких консультаційних послуг, цілком очевидно, що їхній розвиток у ЄС став можливим завдяки щедрому фінансуванню з бюджету ЄС та національних бюджетів держав-членів. Безперечно, в українських реаліях можливості для забезпечення такого ж рівня фінансування значно обмеженіші.

Нижче представлено огляд основних видів послуг та консультаційних заходів у сфері державних закупівель, доступних у більшості держав-членів ЄС. Їхній досвід може надихнути Україну на подальший розвиток послуг з надання консультацій із питань державних закупівель.

Види послуг і консультаційних заходів

Організації, що пропонують консультаційні послуги, відрізняються за ступенем спеціалізації на державних закупівлях та обсягом наявних ресурсів для надання послуг і консультацій на більш індивідуалізованій основі. Однак у державах-членах ЄС працюють організації, які надають принаймні описаний нижче спектр послуг і консультацій.

Служби підтримки та гарячі лінії

Служби підтримки й телефонні й електронні «гарячі лінії» організовують насамперед для реагування на запитання та інформаційні запити. У випадку надходження складних запитів організація самостійно визначає те, здатна вона вирішити проблему своїми зусиллями чи варто передати запит більш компетентній установі. Здатність будь-якого бізнес-консультанта правильно переадресувати запит так само важлива, як і здатність надати запитувачеві компетентну відповідь. Доволі часто консультантові доводиться ставити запитувачу низку зустрічних питань, щоб чіткіше сформулювати суть проблеми, яка потребує вирішення. У зв'язку із цим, як засвідчує досвід багатьох консультаційних центрів у ЄС, управління роботою служб підтримки вимагає високого рівня професіоналізму та належного координування.

Здебільшого просто надати запитувачеві посилання на ту чи іншу норму закону, особливо якщо йдеться про директиви ЄС у сфері державних закупівель, — малоефективно. Хоча нові редакції директив ЄС щоразу ухвалюють під гаслом спрощення, та їхні тексти, навпаки, стають дедалі важкочитабельнішими. Деякі організації вирішили випускати брошури та інші подібні стандартні інформаційні матеріали на тему державних закупівель, призначені для підприємств. Сам же ЄС випускає доволі багато таких матеріалів.

Однак досвід свідчить, що такий спосіб є малоефективним: такі матеріали доволі загальні, у той час як потреби і питання підприємств зазвичай цілком конкретні й орієнтовані на негайне вирішення посталої проблеми. Наприклад, підприємству навряд чи буде цікаво дізнатись про статистику заощаджень державного сектору у сфері державних закупівель чи про обґрунтування певних установлених норм.

Консультування з конкретних питань

Консультування підприємств з конкретних питань, наприклад щодо аналізу тендерної документації та підготовки тендерних пропозицій, задовольняє важливі потреби, їх проводять консультаційні служби на різному рівні. На такі консультаційні послуги зазвичай іде багато часу. Крім того, як уже було сказано вище, задля перестороги їх часто передають відповідним спеціалістам. Великі підприємства, такі як бізнес-асоціації та інші галузеві організації, часто мають у своєму штаті відповідних експертів та використовують страхування професійної відповідальності, що дає їм змогу вирішувати складніші консультаційні завдання. Таке завдання може бути покладене на членів групи (наприклад, з відведенням спеціального розділу на веб-сайті організації) або зовнішніх спеціалістів. Зазвичай подібні послуги надають на платній основі. Крім того, для виконання таких специфічних завдань багато організацій розробили спеціальні контрольні списки і шаблони, які стають у пригоді підприємствам під час підготовки тендерних пропозицій. Використання таких контрольних списків може допомогти

уникнути елементарних помилок і недоліків, які могли б призвести до відхилення пропозиції.

Послуги з пошуку тендерів

Послуги з пошуку тендерів є чи не найрозповсюдженішим видом послуг у сфері державних закупівель. Цей вид послуг, у найпростішій формі, базується на електронній базі даних ЄС — Електронному щоденнику тендерів (*TendersElectronicDaily — TED*) та передбачає визначення потенційно цікавих торгів на основі класифікатора товарів, послуг і робіт ЄС (*Єдиний закупівельний словник — CPV*). Пошук тендерів може здійснюватись не лише на рівні ЄС, а й у межах певних міжнародних майданчиків (у тому числі ООН та Світового банку) чи країни. Це дає змогу меншим підприємствам здійснювати пошук можливостей укладення контракту нижчої вартості у сфері своїх інтересів.

Для менших підприємств, що розташовані в прикордонних районах, можливість пошуку контрактів нижчої вартості в регіонах, що знаходяться близько до кордону або на іншому його боці, має стратегічне значення. Для таких контрактів вимоги до опублікування оголошень про проведення відповідної процедури закупівлі в різних державах-членах ЄС можуть відрізнятись. Адже на контракти нижчої вартості не поширюються загальні норми, визначені директивами ЄС у сфері державних закупівель.

Щоб допомогти підприємствам подолати подібні проблеми, у 1990-і роки було запроваджено відповідну ініціативу для прикордонних районів між Данією та Німеччиною. Для підприємств регіону було надруковано посібник з інформацією про видання, в яких друкують оголошення про проведення тендерних процедур, та рекомендаціями щодо отримання інформації про контракти, які не вимагають опублікування. Цей посібник також містив опис тендерних процедур у Данії та Німеччині для контрактів малої вартості, а також перелік корисних джерел інформації для відповідних регіонів.

Подібні електронні модулі з часом було розроблено і в інших державах-членах ЄС. Зокрема з огляду на те, що транскордонне співробітництво є важливою політичною ціллю ЄС. Отже, сприяння співробітництву між прикордонними регіонами може мати низку переваг для України, яка межує з багатьма країнами.

Є можливість надання послуг більш оптимізованого пошуку тендерів з використанням особливих критеріїв пошуку, розроблених на основі детальних специфікацій, отриманих від підприємств, щодо, наприклад, типів контрактів, у яких вони зацікавлені. Існують також приватні фірми, що надають дуже широкий спектр послуг у сфері бізнес-консультацій, у тому числі завчасне сповіщення про проведення відповідних тендерних процедур. У зв'язку із цим дехто саркастично зауважує: мовляв, не встигне ще з'явитися оголошення про проведення торгів, як готуватися до них уже запізно, бо конкуренти вже активно працюють над розробкою своїх пропозицій. У будь-якому випадку пропонується інформація базується не на вже опублікованих оголошеннях, а на ухвалених відповідними місцевими органами рішеннях, доступ до яких здійснюється шляхом реалізації права

громадянина ознайомлюватись із державними документами. Очевидно, що надання подібних послуг є можливим завдяки існуванню можливості такого доступу, до якого в ЄС встановлено певні мінімальні вимоги.

Семінари і тренінги з державних закупівель

Підприємствам часто пропонують семінари і тренінги з державних закупівель. Огляд відповідних заходів у державах-членах ЄС свідчить про наявність двох тенденцій. По-перше, організують доволі загальні презентації ключової інформації щодо регулювання державних закупівель, які, наприклад, поєднують з оглядом типових помилок у тендерних пропозиціях. Під час цих презентацій передбачають достатньо часу для відповідей на конкретні запитання учасників. Мета таких заходів — охопити підприємства з різним рівнем знань. Їхній успіх, зокрема, залежить від можливості ретельного обговорення запитань, поставлених підприємствами, наприклад, завдяки попередньому наданню переліку конкретних запитань до початку заходу.

По-друге, проводять спеціальні заходи, часто спрямовані на підприємства, які працюють у певних секторах. Прикладом можуть слугувати семінари з питань ІТ-закупівель, на яких зосереджуються на категоріях технічних специфікацій у сфері ІТ, які мають використовувати замовники.

Видача підприємствам сертифікатів попередньої кваліфікації

Цю послугу надає мережа торгово-промислових палат Німеччини, які також ведуть базу даних підприємств, що отримали сертифікати попередньої кваліфікації. Такий сертифікат замінює різноманітну документацію щодо професійної репутації підприємства та персоналу (довідка про відсутність судимості, довідка з податкових органів, декларація про відсутність процедур банкрутства тощо). У Німеччині підприємства, які отримали такі сертифікати, мають поновлювати відповідну документацію лише раз на рік.

Подібну послугу також надають в інших державах-членах ЄС, що сприяє усуненню значної кількості бюрократичних процедур під час відкритих торгів, які є особливо обтяжливими для дрібних підприємств. У зв'язку з нещодавнім внесенням змін до директив ЄС у сфері державних закупівель така послуга має бути запроваджена в усіх державах-членах ЄС. Реформа вимагає запровадження єдиного сертифіката ЄС (*єдиного європейського документа із закупівель, ЄЕДЗ*) і створення єдиної бази даних ЄС (*e-Certis*) відповідно до вимог останньої редакції директив у сфері державних закупівель.

Послуги з пошуку партнерів для МСП

Часто пропонують послуги з пошуку партнерів для МСП, зацікавлених у співпраці з

підприємствами на зовнішніх ринках, характерною ознакою яких є різний рівень складності. Така послуга може передбачати заповнення зацікавленим підприємством пошукової форми, яку потім обробляють у базі даних підприємств з метою підбору зареєстрованих підприємств, які відповідають критеріям запиту. Пошук переважно зосереджується на окремих країнах і секторах. Деякі постачальники послуг пропонують розширений пошук за окремими категоріями продукції.

Співпраця з іншими вітчизняними та іноземними підприємствами може сприяти досягненню різних цілей, зокрема концентрації ресурсів для запровадження інновацій і розробки продукції або зміцненню ринкової позиції. Водночас, як свідчить багаторічний досвід підприємств та ініціатив зі співпраці, налагодження такої співпраці є доволі тривалим процесом. По-перше, необхідно ретельно обговорити умови співпраці, щоб вона була однаково вигідною для всіх партнерів. Крім того, кінцевий результат часто значною мірою залежить від доволі суб'єктивних факторів, зокрема від взаєморозуміння між відповідними підприємствами та розвитку атмосфери довіри.

Стратегія розвитку співпраці особливо актуальна для МСП. Крім того, розвиток співпраці між МСП протягом багатьох років вважають стратегією, прийнятною для ринків державних закупівель. Державні контракти у сфері закупівель доволі часто є занадто великими та складними для дрібних підприємств. Така ситуація наявна навіть попри нещодавні зміни до директив ЄС у сфері державних закупівель і запровадження нових правил з метою спрощення участі МСП. Основна ідея полягає в тому, що малі підприємства повинні об'єднати свої зусилля з іншими підприємствами задля виконання вимог щодо фінансової та технічної спроможності і забезпечення достатніх можливостей для виконання вимог, пов'язаних з якістю та кількістю. Оскільки комерційна співпраця вимагає багато часу, пошук партнерів для участі в окремих процедурах торгів у майбутньому є недоцільним. Натомість такі ініціативи мають стати частиною ширшої довгострокової стратегії, яка може стосуватися інших видів господарської діяльності, крім державних закупівель.

У ході співпраці консультанти та замовники дійшли спільної думки, що значна кількість дрібних підприємств не вміє себе позиціонувати. Вони нечітко пояснюють або підкреслюють свої комерційні переваги. У зв'язку із цим позитивні відгуки щодо попередньої роботи можуть мати надзвичайно важливе значення. Деякі бізнес-консультанти навіть стверджують, що такі відгуки можна вважати складовою капіталу дрібних підприємств.

Загалом дилема дрібних підприємств полягає в тому, що вони вирізняються слабкістю стратегії та планування. Саме тих видів діяльності, що вимагають ресурсів, недоступних для таких підприємств. У зв'язку із цим дрібне підприємство часто мусить покладатися на поради зовнішніх експертів із цих питань, і саме тут компетентні бізнес-консультанти відіграють важливу роль.

Консультанти у сфері комерційної співпраці часто пропонують дрібним підприємствам альтернативні способи виходу на ринок державних закупівель. Не варто забувати, що

участь у консорціумі — це лише один з підходів, і приєднання до пропозиції конкурсних торгів у ролі субпідрядника може стати першим кроком до освоєння ринків державних закупівель. Субпідряд може бути навіть безпечнішим порівняно із зобов'язаннями, які виникають у зв'язку з участю в консорціумі. З іншого боку, недолік такого підходу полягає в тому, що субпідрядник не отримує прямого доступу до частки будь-яких отриманих прибутків...

Вище було наведено деякі з основних видів консультаційних послуг, характерних для країн ЄС. Безсумнівно, що така діяльність виходить далеко за межі простих рекомендацій з правових питань. Розмаїття послуг також свідчить про те, що в більшості країн підприємства потребують допомоги для успішної роботи на ринках державних контрактів. Такі результати консультаційної діяльності, як розширення участі в державних закупівлях і підвищення якості пропозицій конкурсних торгів, створюють переваги для державних замовників і сприяють ефективному функціонуванню системи державних закупівель у цілому.

[1] Німеччина в цьому плані є винятковим прикладом. Це пояснюється тим, що норми щодо здійснення державних закупівель у цій країні було запроваджено ще багато років тому. Центри з надання консультацій із питань державних закупівель почали створювати в Німеччині ще з початку 1950-х років, і станом на сьогодні вони об'єднані в єдину мережу з 16 регіональних представництв («Auftragberatungsstellen»), підпорядкованих торговим палатам.

[2] Україна є членом EEN разом з іншими асоційованими з ЄС країнами, див. <http://een.ec.europa.eu>

[3] Такий підхід має на меті не лише обмежити будь-які ризики відповідальності, а й попередити будь-які звинувачення в нечесній конкуренції. Такі безкоштовні чи некомерційні послуги доволі часто полегшують життя юристам, бухгалтерам чи іншим радникам, яких залучають до реагування на отримані запити. Адже в іншому випадку їм би довелося вирішувати проблеми, що виникали б у разі ненадання своєчасної компетентної консультації.