



CENTRE OF
EXCELLENCE IN
PROCUREMENT
at Kyiv School of Economics



Оптимізація закупівельної діяльності: як вдосконалити підходи



cep.kse.ua



cep@kse.org.ua



facebook.com/CEP.KSE



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



EURASIA
FOUNDATION

KSE

Kyiv
School of
Economics

Виконання цього дослідження 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 виключно відповідальністю Київської школи економіки і необов'язково відображає погляди USAID, уряду США, уряду Великої Британії або Фонду Євразія.

Тему цього дослідження було запропоновано команді Центру вдосконалення закупівель (СЕР) Міністерством економіки України. Водночас аналіз та висновки звіту відображають точку зору команди СЕР та не є офіційною позицією Уряду, Мінекономіки чи його Департаменту сфери публічних закупівель та конкурентної політики.

Автори: Лілія Лахтіонова, Анна Юлдашова
Центр вдосконалення закупівель Київської школи економіки, 2023



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**EURASIA
FOUNDATION**

Зміст

Зміст	3
РЕЗЮМЕ	4
ГЛОСАРІЙ.....	8
ВСТУП.....	10
Розділ 1. Аналіз практик організації закупівельної діяльності. Процеси і ролі в закупівельній діяльності.....	11
1.1. Міжнародний досвід організації закупівель	11
1.2. Організація закупівель в комерційному секторі	14
1.3. Організація закупівель в публічних закупівлях України	16
1.4. Стандартизація процесів та ролей.....	17
Розділ 2. Кластеризація замовників. Підходи до організації закупівель в Україні	20
2.1. Опитування замовників	20
2.2. Методологія кластеризації замовників	21
2.3. Результати глибинних інтерв'ю	25
Розділ 3. Ідентифікація проблем в організації закупівельної діяльності та рекомендації для вдосконалення	30
3.1. Ідентифікація проблем.....	30
3.2. Пропозиції щодо зміни чи вдосконалення підходів організації закупівельної діяльності.....	33
3.3. Пропозиції щодо зниження рівня ризиків найму фахівця з публічних закупівель за договором про надання послуг.....	36
3.4. Пропозиції щодо стимулювання керівників замовників з метою вдосконалення підходів організації закупівельної діяльності.....	38
ВИСНОВКИ	40
ДОДАТКИ.....	42

РЕЗЮМЕ

Метою публічних закупівель є забезпечення ефективного використання публічних коштів, підтримка розвитку підприємств, сприяння інноваціям та забезпечення розвитку публічних послуг та соціальної інфраструктури. Поряд з цим, публічні закупівлі покликані забезпечити відкритість та прозорість діяльності урядових установ та сприяти боротьбі з корупцією і розвитку конкуренції.

Однак, процес закупівлі є складним. З одного боку, виникають специфічні питання пов'язані із закупівлями, такі як дотримання принципів закупівель, коректне визначення очікуваної вартості тощо, з іншого боку - проблеми, пов'язані з організацією закупівель, оскільки до публічних закупівель можуть залучатися різні спеціалісти у різних ролях.

При цьому на результати закупівель прямо впливає те, як організовано процес здійснення закупівель та наявність фахівців, які відповідають за організацію та здійснення закупівель, з необхідними компетентностями. Невірно організовані закупівельні процеси, відсутність або недотримання регламентів взаємодії фахівців, які залучені до процесу закупівель, відсутність у фахівців, які займаються закупівлями, необхідних компетентностей часто призводить до здійснення закупівель, які не відповідають наявним потребам, мають завищену вартість, не відбуваються або здійснюються із значними затримками та проблемами під час виконання договорів.

Тому метою нашого дослідження було дослідити, як у переважній більшості замовників організована закупівельна діяльність, ідентифікувати проблеми у процесах закупівельної діяльності та розробити пропозиції, впровадження яких сприятиме підвищенню ефективності цих процесів.

Ознайомившись з різним досвідом ми відмітили, що закупівельні процеси, як у різних країнах та приватному секторі, так і в публічних закупівлях в Україні, виявляють певну подібність. Спираючись на це ми структурували процес закупівель, описали етапи закупівель та ролі фахівців, які залучені до закупівель.

Також ми провели опитування, глибокі інтерв'ю, та проаналізували в ВІ Prozorro дані щодо складності та обсягів закупівель, які здійснюють замовники. За результатами цієї роботи ми кластеризували замовників за спільними ознаками і характеристиками.

Перша група - "малі" замовники:

- кількість замовників - 32 147 або 93,5% від всіх зареєстрованих в Prozorro;
- очікувана вартість закупівель у 2021 році - 154 млрд грн або 14,4% від загальної очікуваної вартості всіх закупівель;
- способи закупівель - не більше 20 тендерів та інші можливі способи допорогових закупівель. Трохи більше половини замовників цієї групи здійснюють протягом року переважно до 2 тендерів;

- особливості організації закупівельної діяльності:
 - закупівельною функцією, як правило, займаються службові особи замовника, які зайняті виконанням своїх основних обов'язків. Іноді для реалізації цієї функції замовники вводять окрему штатну посаду. Уповноважені особи займаються закупівлями самостійно, як правило, не залучаючи представників інших структурних підрозділів;
 - часто уповноважені особи не мають повного уявлення щодо річних обсягів закупівель, а сфокусовані лише на процедурних моментах проведення закупівель, потреба щодо яких виникає у внутрішніх замовників протягом року;
 - етапи планування закупівель (включно з визначенням потреби, вартості тощо) та аналіз і оцінка закупівельної діяльності залишаються фактично поза увагою уповноваженої особи;
 - ініціативи уповноважених осіб щодо розроблення регламентів взаємодії з іншими структурними підрозділами та їх дотримання, часто так і залишаються на рівні ініціатив;
 - закупівельна функція сприймається керівництвом як необхідність формального виконання норм Закону.

Друга група - "середні замовники":

- кількість замовників - 1 377 або 4% від всіх зареєстрованих в Prozorro;
- очікувана вартість закупівель у 2021 році - 483 млрд грн або 45% від загальної очікуваної вартості всіх закупівель ;
- способи закупівель - від 20 до 100 відкритих торгів та інші можливі способи допорогових закупівель;
- особливості організації закупівельної діяльності:
 - для організації та проведення закупівель створюються структурні підрозділи;
 - закупівельною функцією, як правило, займаються фахівці із закупівель;
 - в переважній більшості випадків застосовується більш структурований і систематичний підхід до закупівельних процесів;
 - при плануванні та визначенні потреби залучаються представники інших структурних підрозділів. Порядок взаємодії, як правило, затверджений внутрішніми регламентами, проте існує проблема його дотримання;
 - уповноважені особи, як правило, приділяють увагу аналізу ринку використовуючи доступні інструменти;
 - деякі замовники запроваджують практики аналізу та оцінки закупівельної діяльності;
 - у певної частини замовників закупівельна функція сприймається керівництвом як підтримуюча функція для забезпечення основної діяльності.

Третя група - "великі замовники":

- кількість замовників - 138 або 0,4% від всіх зареєстрованих в Prozorro;
- очікувана вартість закупівель у 2021 році - 188 млрд грн або 17,6% від загальної очікуваної вартості всіх закупівель ;

- способи закупівель - вище 100 відкритих торгів та інші можливі способи допорогових закупівель;
- особливості організації закупівельної діяльності:
 - для організації та проведення закупівель створюються департаменти закупівель, рідше структурні підрозділи в вигляді відділів;
 - за здійснення закупівельної діяльності відповідають фахівці служб закупівель;
 - закупівельні процеси структуровані та описані у внутрішніх регламентах. Проте, безумовне дотримання їх все ще залишається проблемою;
 - уповноважені особи мають більш широкий доступ до інформації та загалом функція закупівель сприймається як можливість отримати кращі результати закупівель;
 - запроваджена практика застосування інструментів для автоматизації процесів та залучення до процесу перевірки потенційних виконавців контрактів спеціальних структурних підрозділів, на кшталт внутрішньої служби безпеки;
 - в переважній більшості випадків здійснюється аналіз та оцінка закупівельної діяльності з метою удосконалення закупівельних процесів.

Виокремлення характерних рис організації закупівельної діяльності кожної групи дозволило нашій команді виявити наявні проблеми та фактори, що призводять до цих проблем.

У результаті проведеної роботи щодо вирішення виявлених проблем, нашою командою сформульовано наступні висновки та рекомендації, які мають на меті покращити якість та ефективність публічних закупівель, сприяючи більш чіткому та систематичному підходу до процесу закупівель:

необхідно внести зміни до законодавства щодо публічних закупівель, конкретизуючи термін “публічна закупівля” та встановивши вимоги розробити типові положення про організацію закупівельної діяльності. Замовники зобов'язані будуть розробляти та затверджувати власне положення. Це допоможе уникнути непорозумінь, спростити робочі процеси і забезпечити вчасну реалізацію закупівель;

необхідно переглянути підходи до найму фахівців з публічних закупівель і регулярно підвищувати їхню кваліфікацію. Відмова від додаткового навантаження непрофільних спеціалістів функцією закупівель дозволить залучити фахівців зі спеціалізованими знаннями в цій галузі, що сприятиме впровадженню ефективних практик якісних закупівель;

варто розширити Стратегію розвитку публічних закупівель, в частині розроблення системи ключових показників ефективності (KPI) для кожної групи замовників і впровадження заходів для поліпшення закупівельної діяльності в разі недосягнення KPI. Ці заходи можуть включати розширене використання

електронного каталогу, передачу закупівель до центральних закупівельних організацій або централізацію фінансування закупівель на вищому рівні;

необхідно регулювати трудові взаємовідносини між замовником та фахівцем з публічних закупівель, який працює за договором про надання послуг, враховуючи потенційні ризики цієї взаємодії та запропоновані заходи для їх мінімізації;

слід розглянути можливі методи стимулювання керівників замовників з метою поліпшення організації закупівельної діяльності та впровадження ефективних практик.

ГЛОСАРІЙ

Відкриті торги - це один із видів процедур закупівель, який включає в себе торги як з попередньою кваліфікацією, так і пост кваліфікацією.

Допорогові закупівлі - це закупівлі, вартість яких не перевищує визначеного законодавством порогу. Допорогові закупівлі здійснюються за окремими правилами, які регулюються законом та включають: спрощені закупівлі, закупівлі без використання електронної системи закупівель із звітуванням, закупівлі пов'язані з COVID-19, допорогові закупівлі та використання каталогів (прямі закупівлі та відбір постачальника шляхом запиту ціни пропозицій постачальників).

Закон - Закон України “Про публічні закупівлі” від 25.12.2015 № 922-VIII, що визначає правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави і територіальних громад.

Замовники - вживаються у розумінні статті 2 Закону України “Про публічні закупівлі”. Це юридичні та фізичні особи, які здійснюють закупівлю товарів, робіт або послуг для своїх потреб та використовують для цього бюджетні або власні кошти. Замовники можуть бути державними органами, місцевими органами влади, підприємствами, організаціями, та іншими суб'єктами, які проводять закупівельні процедури.

Кластеризація замовників - це процес аналізу та об'єднання різних замовників за спільними ознаками або критеріями. Кластеризація замовників в контексті дослідження дозволяє виявити загальні тенденції та розробити більш спрямовані рекомендації для різних груп замовників з урахуванням їх спільних рис та характеристик.

Процес закупівлі - це процес послідовного переходу від одного етапу закупівлі до наступного.

Уповноважена особа - вживається у розумінні статті 11 Закону України “Про публічні закупівлі”, тобто особа, яка відповідає за організацію та здійснення закупівель відповідно до законодавства про публічні закупівлі. Її обов'язки, в тому числі, включають розробку та ведення документації для закупівель, вибір постачальників та інші аспекти, пов'язані з проведенням закупівельних процедур, з метою забезпечення їхньої ефективності, прозорості та дотримання вимог Закону.

Фахівець з публічних закупівель¹ - це спеціаліст, який має відповідну кваліфікацію та навички у сфері публічних закупівель. До основних трудових функцій фахівця з публічних закупівель відносяться: участь у плануванні потреб та видатків; планування закупівель; організація та проведення закупівель; участь у договірній роботі; аналіз проведених закупівель. Діяльність фахівця з публічних закупівель має забезпечувати конкурентність, прозорість та ефективність закупівельних процесів та сприяти вибору найкращих постачальників для забезпечення потреб організації чи установи.

NDA - договір про конфіденційність, який забороняє певній особі розголошувати інформацію, яка вважається конфіденційною.

¹Вимоги до професії "Фахівець з публічних закупівель" наведені в професійному стандарті за кодом 2419.2 Національного класифікатора України ДК 003-2010 "Класифікатор професій" та затверджено наказом Мінсоцполітики від 18.02.2019 № 234.

ВСТУП

Публічні закупівлі відіграють важливу роль у економічному розвитку країни. Вони забезпечують ефективне використання публічних коштів, підтримують розвиток підприємств, сприяють інноваціям та забезпечують розвиток публічних послуг та соціальної інфраструктури. Крім того, вони забезпечують відкритість та прозорість діяльності урядових установ та сприяють боротьбі з корупцією і розвитку конкуренції. Публічні закупівлі, в контексті відновлення України, є важливим інструментом для забезпечення соціальної відповідальності та розвитку інфраструктури країни.

Всі замовники для забезпечення своєї діяльності здійснюють різного роду закупівлі. Одні - купують рідко і витрачають на це невеликі кошти, в той же час інші - здійснюють регулярні закупівлі, витрачаючи гігантські бюджети.

Незважаючи на різницю у масштабах, основні етапи в процесі закупівлі мають бути однаковими або дуже схожими. Однак, замовники по різному підходять до організації закупівельних процесів. Наразі вже склалися певні тенденції щодо організації закупівель в залежності від обсягів закупівлі та їх складності. Наприклад, у замовників з невеликими обсягами та простими закупівлями основний фокус направлений на дотримання процедурних моментів під час здійснення закупівель, які чітко описані в Законі, при цьому інші етапи, такі як аналіз ринку, аналіз та оцінка закупівельної діяльності частково або повністю залишаються поза увагою.

Результатом такої організації закупівельної діяльності, досить часто, є здійснення закупівель, які не відповідають наявним потребам, мають завищену вартість, здійснюються із значними затримками та проблемами під час виконання договорів.

Мінімізація вищезазначених ризиків можлива завдяки якісній організації закупівельної діяльності, під час якої всі процеси проходять ефективно та прозоро. Це допомагає замовникам витрачати гроші не лише розумно, забезпечуючи оптимальний вибір товарів і послуг за вигідними цінами, але й допомагає запобігти можливим проблемам, таким як корупція, недобросовісні постачальники та інші витрати, що можуть негативно вплинути на діяльність замовника. До того ж якісна організація закупівельної діяльності передбачає, що керівництво має розуміти і підтримувати цільову спрямованість здійснення закупівель.

Метою нашого дослідження було виявити вразливі місця в організації закупівель та запропонувати способи вдосконалення. В цьому документі буде розглянуто міжнародний досвід, організацію закупівель в комерційному секторі, етапи проведення закупівель та, як внутрішні структурні підрозділи замовників можуть підтримувати ефективну закупівельну діяльність. Також буде описано результати глибинного інтерв'ю, опитування замовників та методологію

кластеризації замовників для групування проблем властивих для замовників однієї групи.

В результаті нашого дослідження ми розробили ряд пропозицій щодо удосконалення організації закупівельного процесу для замовників. Ці пропозиції включають в себе рекомендації щодо оптимізації етапів закупівель, вдосконалення структури управління закупівельною діяльністю, а також розвитку компетентностей уповноваженої особи, яка відповідає за закупівлі.

Впровадження запропонованих пропозицій дозволить підвищити ефективність, прозорість та результативність закупівель як окремих замовників, так і загалом в країні.

Розділ 1. Аналіз практик організації закупівельної діяльності. Процеси і ролі в закупівельній діяльності

Публічні закупівлі відіграють роль каталізатора розвитку економіки, забезпечуючи ефективне використання публічних ресурсів та покращення якості життя громадян. Проте, процес закупівлі є складним. З одного боку, виникають специфічні питання пов'язані із закупівлями, такі як дотримання принципів закупівель, коректне визначення очікуваної вартості та технічних характеристик тощо, з іншого боку - проблеми, пов'язані з організацією закупівель, оскільки до публічних закупівель можуть залучатися різні спеціалісти у різних ролях.

Для визначення оптимальних підходів організації закупівельної діяльності ми ознайомилися з міжнародним досвідом та підходами до здійснення закупівель в комерційному секторі.

1.1. Міжнародний досвід організації закупівель

Сполучені Штати Америки (USA). У малих муніципалітетах або невеликих організаціях за реалізацію закупівельної функції може відповідати одна особа - це "Закупівельний менеджер" або "Менеджер з управління закупівлями". Ця особа відповідає за весь закупівельний процес від підготовки тендерної документації до укладання контрактів².

У великих державних агентствах або корпораціях можуть створювати спеціалізовані відділи чи департаменти закупівель, де кожен відділ може

²<https://www.american-purchasing.com/certification>

виконувати певні функції, такі як розробка тендерних документів, проведення тендерів, укладання контрактів та інше³.

В США державні чиновники, які займаються закупівлями, є особливою посадовою групою, яких називають “Співробітники по закупівлях”. Іноді загальний обсяг функцій, пов'язаних із закупівлями, розділяється: співробітники з контрактації займаються тільки укладенням контрактів, а співробітники з адміністрування контрактів здійснюють контроль за виконанням уже укладених контрактів. Це досить значна професійна група держслужбовців: в Міністерстві оборони США – від 30 до 40 тис. осіб, в Адміністрації загальних послуг (далі - АЗП)⁴ – понад 20 тис. (включаючи продавців належних АЗП магазинів).⁵

Велика Британія. У невеликих міських радах або неприбуткових організаціях закупівельну функцію може виконувати одна особа, наприклад, “Менеджер закупівель”, яка несе відповідальність за весь процес закупівель.

У великих державних організаціях, таких як National Health Service⁶ створюють відділи закупівель, які виконують спеціалізовані функції.

Німеччина. У невеликих муніципалітетах або малих організаціях може бути одна особа, наприклад, “Закупівельний офіцер”, яка відповідає за закупівельний процес⁷. У великих організаціях або корпораціях створюють департаменти закупівель, де кожен департамент може мати свою функцію, таку як планування закупівель, виконання тендерів, контрактний менеджмент тощо.

Швеція. У менших місцевих радах або організаціях може бути одна особа або невеликий відділ, що здійснює закупівлі. У більших державних агентствах або компаній можуть бути централізовані закупівельні департаменти, які забезпечують потреби всіх підрозділів організації⁸.

Варто окремо звернути увагу на міжнародний досвід запровадження професії фахівця у сфері публічних закупівель⁹.

Грузія. Працівник Замовника обіймає посаду “професійний закупівельник” за загальними вимогами трудового законодавства та правил внутрішнього

³<https://www.gsa.gov/>

⁴Адміністрація загальних послуг (АЗП) централізованого закуповує та зберігає на своїх складах (“роздрібних магазинах”) матеріали й устаткування, необхідні для забезпечення роботи державного апарату (папір, комп'ютери, копіювальні машини тощо). Вона ж централізовано управляє всім парком автомобілів, що належать уряду США, укладає контракти на постачання федеральних будівель електроенергією тощо.

⁵http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/6_1_2016ua/46.pdf

⁶<https://www.sps.nhs.uk/wp-content/uploads/2017/12/Master-October-2020-Overview-of-medicines-procurement-in-the-UK.pdf>

⁷<https://www.smartcapitalmind.com/what-is-a-procurement-professional.htm>

⁸<https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Studija%20d%C4%97l%20kainos%20ir%20efektyvumo%20vie%C5%A1uosiuose%20pirkimuose.pdf>

⁹<https://infobox.prozorro.org/articles/profesiyniy-standart-fahivec-z-publichniyh-zakupivel-krokyemo-do-profesionalizacii-zakupivel>

трудового розпорядку. Він може суміщати цю посаду з іншою роботою, що оплачується. Виняток — коли локальні нормативно-правові акти Замовника це забороняють.

Туреччина. Професії “закупівельник” взагалі не існує. Закупівлі проводять лише члени тендерних комітетів або уповноважені особи. Однак один тендерний комітет може обслуговувати кількох Замовників.

Словенія. Має місце окрема професія “експерт з укладення контрактів у сфері публічних закупівель в Республіці Словенія”. Сертифікація фахівців у сфері публічних закупівель не обов’язкова. Замовник може найняти спеціальний експертний комітет для проведення процедур закупівель, а також зовнішніх консультантів — як на волонтерських засадах, так і за окрему плату.

Чорногорія. Працівник, який пройшов навчання за програмою у сфері публічних закупівель і отримав про це сертифікат, може обіймати посаду “професійний закупівельник”. Такий працівник повинен мати вищу освіту, а ось досвід попередньої роботи до уваги не беруть.

Хорватія. Має місце професія “фахівець у сфері публічних закупівель”. Особи за результатами проходження 50-годинної навчальної програми отримують сертифікат — на три роки з можливістю продовження. Працювати за сумісництвом таким особам законодавство не забороняє. Фахівець у сфері публічних закупівель може як бути найманий до штату організації, так і працювати на засадах ad-hoc — тимчасово.

Ці приклади показують, що в різних країнах та організаціях підходи до організації закупівельної функції відрізняються. В залежності від розміру організації, обсягу і складності закупівель та законодавства країни, закупівлями можуть займатися одна особа, яка виконує всі функції закупівель або структурний підрозділ чи департамент, які виконують різні завдання у закупівельному процесі. Наприклад,

у деяких невеликих організаціях або малих місцевих урядових структурах, де обсяг закупівель не є великим, одна особа може відповідати за всю закупівельну діяльність. Ця особа може мати право здійснювати функцію вибору постачальників, організації процесу закупівель та забезпечення виконання вимог законодавства;

у середніх та великих компаніях, державних організаціях або корпораціях, де обсяг закупівель більший і є потреба в більшій ефективності та спеціалізації, закупівельна функція може бути організована через структурний підрозділ. В такому випадку, департамент закупівель зазвичай складається з команди професіоналів, включаючи менеджерів закупівель, експертів з закупівель, юристів та інших спеціалістів. Ця команда відповідає за всі аспекти закупівельної діяльності, від планування та стратегії до вибору постачальників, укладання угод та контрактів;

у деяких великих державних органах або корпораціях, де обсяг і складність закупівель значні, може бути створений окремий департамент закупівель, який має свою внутрішню структуру з підрозділами, що відповідають за різні аспекти закупівельної діяльності, такі як планування, аналіз, юридичні питання, контроль якості тощо. У такому випадку, департамент закупівель може бути великою командою, що займається закупівельною діяльністю на різних рівнях¹⁰.

Різноманітність організаційних структур для державних закупівель доводить, що функція закупівель для будь-якої організації широка і включає не тільки відділ закупівель, а й інших співробітників і відділи. В залежності від рівня зрілості і організаційної спрямованості використовують різні підходи в організації функції закупівель¹¹.

1.2. Організація закупівель в комерційному секторі

В комерційному секторі відповідальність за здійснення закупівель зазвичай покладається на відділ закупівель або спеціалістів, які займаються закупівлями. Організаційна структура та назва цього відділу можуть варіюватись залежно від компанії та її розміру. Найчастіше цей відділ називається “Відділ закупівель”, “Закупівельний відділ” або “Відділ постачання”.

Як правило, до функцій цього відділу відносяться:

визначення потреб. Відділ закупівель співпрацює з різними департаментами компанії для з'ясування потреб у товарах або послугах. Вони аналізують поточний запас, роблять прогнози попиту і визначають, що необхідно закупити;

відбір постачальників. Відділ закупівель вивчає ринок та взаємодіє з потенційними постачальниками. Вони аналізують пропозиції, роблять порівняльний аналіз цін, якості та умов поставок, щоб обрати оптимальних постачальників;

укладання угод. Відділ закупівель відповідає за укладання угод з обраними постачальниками. Угоди включають визначення деталей співпраці, цін, обсягів поставок, термінів оплати та інших умов;

здійснення замовлень. Відділ закупівель створює офіційні замовлення на основі укладених угод і передає їх постачальникам;

контроль якості. Відділ закупівель спостерігає за якістю товарів або послуг, що постачаються, та переконується, що вони відповідають стандартам компанії;

¹⁰<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5fe2a634-bd85-11e9-9d01-01aa75ed71a1>

¹¹https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-18490-1_4

облік і аналітика. Відділ закупівель веде облік всіх закупівель, аналізує витрати та ефективність процесу закупівель, а також надає звітність керівництву компанії.

У маленьких компаніях процес закупівель, як правило, менш формалізований. Разом з цим основні етапи процесу закупівель можуть включати:

визначення потреб. Це може бути здійснено керівником компанії або іншими відповідальними особами, і враховується обсяг потреби, бюджет та терміни.

пошук постачальників. Маленькі компанії зазвичай шукають постачальників через інтернет, рекомендації знайомих або звертаються до регіональних постачальників;

укладання угод. Завершивши оцінку постачальників, маленька компанія укладає угоди, в яких зазначаються умови поставки, ціни, терміни оплати та інші деталі співпраці;

здійснення замовлення. Після укладення угоди, компанія робить офіційне замовлення, яке передається постачальнику;

контроль якості. В маленьких компаніях контроль якості може бути більш простим і здійснюватись на основі перевірки якості товарів при доставці;

облік та аналіз. Маленькі компанії зазвичай проводять менший облік закупівель, але ведуть контроль над витратами та аналізують результати для оптимізації процесу.

Виконання вищезазначених функцій можуть здійснювати, як спеціалісти відділів закупівель, так і представники інших структурних підрозділів. Нижче наведено опис ролей, які найчастіше приймають участь у закупівельному процесі та забезпечують ефективність, прозорість та дотримання правових норм і стандартів:

- **внутрішній замовник/ініціатор закупівлі** - це особа або відділ, який ініціює закупівлі товарів або послуг та подає запит/замовлення/заявка до відділу закупівель;
- **менеджер із закупівель** - відповідає за проведення всіх процедур закупівельного процесу від пошуку постачальника до укладання угоди;
- **категорійний менеджер** - відповідає за стратегічне керівництво та планування закупівель для певної категорії товарів або послуг;
- **менеджер з управління контрактами** - здійснює керування та управління угодами з постачальниками після їх укладання. Його функції спрямовані на забезпечення дотримання умов угод, моніторинг виконання контрактів, ризик-менеджмент та підтримку співпраці з постачальниками;
- **фінансовий менеджер** - відповідає за бюджетування та фінансовий контроль закупівельної діяльності;

- *аудитор* - здійснює внутрішній контроль, перевірку та контроль дотримання внутрішніх процедур та стандартів у закупівельному процесі. А також аналізує ефективність закупівельного процесу, включаючи вартість, часові рамки, вибір постачальників та інші параметри. Він надає рекомендації щодо можливих покращень та оптимізації;
- *менеджер контролю якості* - відповідає за перевірку якості товарів або послуг, наданих постачальниками;
- *проектний менеджер* - якщо закупівля пов'язана з реалізацією конкретного проекту. Проектний менеджер може бути задіяний для координації зусиль;
- *ризик-менеджер* - допомагає ідентифікувати та управляти ризиками, пов'язаними з закупівельною діяльністю¹².

Це не виключний перелік ролей, які можуть існувати в закупівельному процесі. Організації можуть впроваджувати різні структури та ролі, враховуючи свої унікальні потреби та особливості.

Підсумовуючи, можна зазначити, що в комерційному секторі організація закупівельної функції може бути досить різноманітною залежно від розміру, специфіки та конкретних потреб компанії, типу товарів або послуг, які вона закуповує, і рівня автоматизації процесів. У великих підприємствах процес закупівель зазвичай побудований досить структуровано і охоплює кілька етапів, спрямованих на здійснення ефективних та економічних закупівельних операцій. У маленьких компаніях процес закупівель менш формалізований і спрощений.

1.3. Організація закупівель в публічних закупівлях України

В публічних закупівлях в Україні, відповідно Закону, за організацію та проведення закупівель відповідає уповноважена особа. Уповноважена особа може бути визначена або призначена шляхом покладання на працівника із штатної чисельності функцій уповноваженої особи, як додаткової роботи або шляхом введення окремої посади чи укладання трудового договору, на яку буде покладено обов'язки виконання функцій уповноваженої особи. В разі необхідності можуть бути використані декілька підходів одночасно.

До штатного розпису може бути введений фахівець з публічних закупівель. Професійні компетентності такого фахівця передбачені в професійному стандарті.

¹²<https://procurementtactics.com/procurement-department/>

Основними функціями уповноваженої особи є:

- планування закупівлі та формування річного плану закупівель;
- здійснення вибору способу закупівлі та її проведення;
- оприлюднення в електронній системі закупівель документів та інформації;
- забезпечення рівних умови для всіх учасників, об'єктивний та чесний вибір переможця процедури закупівлі;
- забезпечення складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань публічних закупівель;
- інші функції, передбачені Законом.

Отже, якщо порівняти основні функції уповноваженої особи, менеджера із закупівель, категорійного менеджера та менеджера з управління контрактами, то очевидно, що різниця полягає в обов'язках та зоні відповідальності. Уповноважена особа в закупівлях фокусується на здійсненні самого закупівельного процесу в рамках визначеного законодавства, менеджер із закупівель забезпечує стратегічне керівництво та оптимізацію закупівельної діяльності, а менеджер з управління контрактами забезпечує ефективне виконання угод та моніторинг контрактів. У великих організаціях, де велика кількість закупівель відбувається для різних категорій товарів або послуг, роль категорійного менеджера є незамінною для оптимізації та контролю закупівельної діяльності, а також для забезпечення ефективної та стратегічної управлінської практики. В залежності від особливостей та специфіки закупівель замовника, ці особи можуть працювати одночасно в одній організації та бути залучені до закупівельного процесу.

1.4. Стандартизація процесів та ролей

Проаналізувавши міжнародний досвід і практику організації закупівель в комерційному секторі ми структурували процес закупівель. Нижче ми наведемо опис кожного етапу і розглянемо можливі способи співпраці між фахівцями під час цього процесу.

Однак, перед тим як переходити до опису процесів закупівлі хочемо звернути увагу на те, що здійснення закупівель відбувається за рахунок затверджених видатків на фінансовий рік. Ці видатки відображаються у планових фінансових документах, які затверджуються відповідно до вимог діючого законодавства. Розрахунок необхідних видатків на наступний фінансовий рік здійснюється замовником у визначений законодавством період. Важливо, щоб фахівці, відповідальні за закупівлі, були долучені до цього процесу, оскільки це дозволить їм ефективно організувати свою роботу для забезпечення своєчасних і результативних закупівель.

Запропонована нижче стандартизація процесів надасть можливість розробити різні моделі організації закупівельної діяльності, враховуючи різні особливості та масштаби закупівель, які можуть виникнути у замовників.

Загалом, запропонований нами закупівельний процес розбитий на чотири ключові етапи: 1) визначення потреби, аналіз ринку та планування закупівель, 2) проведення закупівель, 3) укладання договору та його адміністрування, 4) проведення аналізу та оцінка закупівельної діяльності.

Отже розглянемо процеси, які відбуваються на кожному етапі.

Етап 1. Визначення потреби, аналіз ринку та планування закупівель. На цьому етапі уточнюються обсяги запасів, прогнозуються обсяги закупівель, опрацьовуються технічні вимоги до предметів закупівлі. В результаті визначається потреба в закупівлях, а саме, що необхідно купити, скільки і коли. В рамках цього ж етапу передбачається здійснення аналізу ринку, зокрема, визначення наявного кола потенційних постачальників, ринкової ціни, умов постачання та інше. Наявність інформації щодо потреби та можливостей ринку є основою для визначення предметів закупівель, їх очікуваної вартості та способів закупівель. На підставі цієї інформації складається річний план закупівель, який публікується в електронній системі закупівель.

В залежності від обсягів та складності закупівель все, що передбачено етапом планування може виконувати:

- або уповноваженої особа, яка є фахівцем з публічних закупівель;
- або працівник, якого довантажено функцією уповноваженої особи, залучаючи при цьому спеціалістів з інших структурних підрозділів (внутрішніх замовників, аналітиків та ін);
- або фахівець окремо створеного структурного підрозділу (відділу/департаменту);

Етап 2. Проведення закупівель. Цей етап передбачає підготовку до проведення закупівлі, оголошення та здійснення закупівель. В період підготовки до проведення закупівлі готується документація, яка містить опис технічних вимог до предмету закупівель, встановлення кваліфікаційних вимог до учасників, проект договору, тощо. Після того, як відповідна документація підготовлена, в разі якщо закупівля передбачає проведення відкритих торгів або інших процедур визначених законом, публікується оголошення про закупівлю та з цього моменту розпочинається її проведення. В період проведення процедури закупівлі може виникнути необхідність підготовки роз'яснень щодо положень тендерної документації та участі у процесі оскарження. Також під час проведення процедури здійснюється перевірка поданих пропозицій, відхилення тих, які не відповідають вимогам та визначення найбільш економічно вигідної пропозиції. В разі, якщо здійснення закупівель не потребує проведення процедур закупівель, пошук та вибір постачальників здійснюється у спосіб встановлений внутрішніми регламентами замовника. Як правило, це менш складний і формалізований та більш гнучкий процес, який не вимагає великих витрат ресурсів.

За процес проведення закупівлі повністю відповідає уповноважена особа, яка одночасно має виконувати ролі категорійного менеджера; менеджера із закупівель та юриста. Проте, якщо вона не є фахівцем з публічних закупівель та у неї відсутні необхідні компетентності, то на цьому етапі їй потрібно буде залучати представників інших структурних підрозділів. Наприклад, підготувати опис технічних характеристик, уповноваженій особі, може допомогти внутрішній замовник, який власне був ініціатором закупівель, так само, як і опис кваліфікаційних вимог до учасників або потенційних постачальників. Також внутрішній замовник у разі необхідності може бути залучений для надання роз'яснень. Під час підготовки проекту договору, а також в разі оскарження уповноважена особа може залучити юриста.

Етап 3. Укладання договору та його адміністрування. Після проведення процедури закупівель та визначення виконавця, проект договору готується для підписання. Після укладання договору має бути визначена відповідальна особа, яка здійснюватиме моніторинг виконання договору, слідкуватиме за виконанням зобов'язань, в тому числі формуванням заявок на поставку товарів або надання послуг, та за тим, щоб зміни, що вносяться до договору відповідали вимогам закупівельного законодавства. Також на цьому етапі має бути забезпечено публікацію інформації щодо укладання, внесення змін та виконання договору в електронній системі закупівель.

На цьому етапі уповноважена особа має організувати підписання договору та опублікувати відповідну інформацію про укладення договору або внесення змін до нього. За перевірку якості поставлених товарів, наданих послуг, здійснення контролю виконання договору, в залежності від обсягів закупівель, їх складності та кількості укладених договорів, може відповідати внутрішній замовник або менеджер з управління контрактів.

Також за укладання договору та його адміністрування може відповідати фахівець з публічних закупівель в ролі менеджера з управління контрактів або менеджера контролю якості.

Етап 4. Проведення аналізу закупівель та оцінка закупівельної діяльності. Це заключний етап процесу закупівель і хоча він напряду не пов'язаний з проведенням закупівель, здійснення цієї роботи допомагає оцінити наскільки якісно і грамотно були організовані процеси всередині кожного етапу та чи забезпечує наявна організаційна структура своєчасність здійснення закупівель та їх ефективність. За результатом проведеного аналізу закупівель та оцінки закупівельної діяльності можуть бути удосконалені процеси, змінені підходи до організації закупівельної діяльності тощо.

Для здійснення цієї роботи доцільно залучати колег з інших структурних підрозділів, які є активними учасниками закупівельного процесу. Також цю діяльність можуть здійснювати аудитор або ризик - менеджер.

Підсумовуючи, можна констатувати, що процеси в закупівлях, як у інших країнах та комерційному секторі, так і в галузі публічних закупівель в Україні, демонструють певну подібність. Базуючись на вивченому досвіді наша команда запропонувала певну стандартизації процесів, опис ролей та способи співпраці між фахівцями під час закупівельного процесу. Ці напрацювання можуть бути використані різними замовниками для впровадження трансформаційних ініціатив у своїй закупівельній діяльності.

Розділ 2. Кластеризація замовників. Підходи до організації закупівель в Україні

За даними модуля аналітики BI Prozorro¹³ станом на 2021 рік в електронній системі закупівель Prozorro, було зареєстровано 34519 замовників. Вони відрізняються як за обсягом, так і за рівнем складності здійснених закупівель. Ми передбачаємо, що вся ця різноманітність повинна безпосередньо впливати на вибір та реалізацію підходів до організації закупівельних процесів. Для того щоб це перевірити ми провели опитування замовників, розробили методологію для кластеризації замовників за певними характеристиками, і провели глибоке інтерв'ю, що дозволило нам зрозуміти, які підходи до закупівельної діяльності використовують різні замовники.

2.1. Опитування замовників

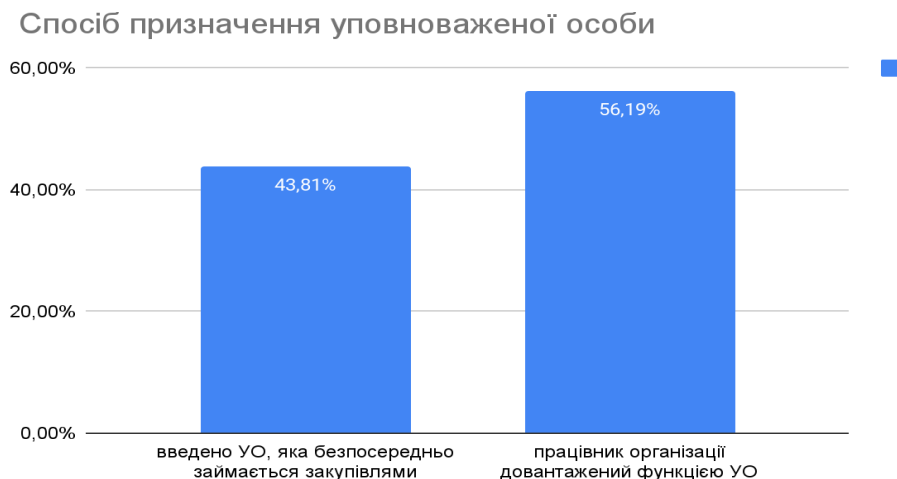
Метою опитування було виявити, які підходи застосовують замовники до визначення або призначення уповноваженої особи та чи залучаються до процесу закупівель представники структурних підрозділів замовника. Тому головними питаннями в опитуванні були: які способи призначення/визначення уповноваженої особи застосовуються; скільки уповноважених осіб, займаються закупівлями; який рівень залученості співробітників інших підрозділів у різних етапах закупівельного процесу.

В опитуванні взяли участь 735 респондентів. З них 322 або 44% відповіли, що призначені уповноваженими особами та безпосередньо займаються закупівлями, а 413 або 56% повідомили, що виконують функцію уповноваженої особи додатково до своїх основних посадових обов'язків (Діаграма 1). Водночас 38 респондентів зазначили, що крім введення уповноваженої особи, також спеціально створили окремий структурний підрозділ, який займається закупівлями.

Також переважна частина опитуваних (69%) зазначила, що для здійснення закупівель призначено лише одну уповноважену особу. При цьому 51%

¹³<https://bi.prozorro.org/>

опитуваних зазначили, що не залучають працівників інших структурних підрозділів до закупівельного процесу (наприклад, підготовка вимог тендерної документації, оцінка пропозицій тощо).



Графік 1. Відносна кількість замовників в залежності від способу призначення уповноваженої особи

Отже, згідно з отриманими даними, в більшості організацій уповноважена особа призначена шляхом покладення додаткових функцій на співробітника, який має інші прямі посадові обов'язки. При цьому більшість таких уповноважених осіб здійснює функції закупівель самостійно, не залучаючи до цього процесу представників інших структурних підрозділів.

Ми додатково проаналізували обсяги та способи закупівель, що найчастіше використовують замовники, в яких респонденти виконують функцію уповноваженої особи додатково до своїх основних посадових обов'язків. Це дозволило нам зрозуміти загальне навантаження на цю категорію осіб.

Отже, з 413 замовників¹⁴ 247 або 60% використовували для здійснення закупівель відкриті торги, решта - лише переговорну процедуру закупівель та інші способи допорогових закупівель. З них 212 або 85% замовників проводять від 1 до 20 тендерів, при цьому близько половини цих замовників проводять 1-2 тендера на рік.

2.2. Методологія кластеризації замовників

Метою кластеризації замовників було об'єднати в групи замовників за певними спільними ознаками, передбачаючи, що загалом кожна група замовників приблизно однаково підходить до організації закупівель.

¹⁴загальна кількість замовників, в яких посадові особи виконують функцію уповноваженої особи додатково до своїх прямих обов'язків

Одним з наших вихідних припущень було те, що замовників можна поділити на “великі”, “середні” та “малі”. Для цього ми вирішили виділити спільні та відмінні ознаки, що дозволяють здійснити цю групову класифікацію. За нашим припущенням такий розподіл відобразить як замовники завантажені здійсненням закупівель протягом року. Це в свою чергу дозволить з'ясувати, які особливості в організації закупівельної діяльності властиві замовникам кожної групи, оскільки і обсяги закупівель, і їх складність прямо впливають на підходи до організації закупівельної діяльності.

Спочатку ми випробували підхід “поділ замовників за очікуваною вартістю”. Тобто замовники, які здійснюють закупівлі з високою очікуваною вартістю мали б потрапляти до групи “великі”, з меншою - до “середньої”, а з низькою відповідно до “маленьких”. Однак, виявилось, що цей критерій не є виключним, оскільки висока вартість не завжди пов'язана зі складністю закупівель. Наприклад, певний замовник може мати великий бюджет на закупівлі, проте провести лише кілька процедур, наприклад, закупівлю водопостачання та теплопостачання. Такий підхід не відображав повноцінного розуміння реального обсягу та складності закупівельної активності замовників.

Наступним ми застосували підхід “поділ замовників за здійсненням закупівель за унікальними кодами CPV”¹⁵, які використовуються для класифікації предметів закупівель. Ми припустили, що за допомогою цього аналізу можна буде здійснити більш чіткий поділ замовників на групи в залежності від їхніх потреб та специфіки. Однак, цей підхід також не привів до бажаних результатів, оскільки використання замовниками різних кодів, які деталізуються після 4-го знаку є по суті унікальними та їх неможливо автоматично згрупувати за 4-им знаком. Зважаючи на такі обставини, визначити специфіку замовників з такої великої кількості унікальних кодів неможливо.

Також ми використовували підхід “поділ замовників за кількістю проведених лотів”. Але цей варіант також не виявився ефективним, бо не завжди великі бюджети на закупівлі витрачаються шляхом проведення значної кількості лотів. Є багато випадків, коли замовники оголошують велику кількість лотів, при цьому вартість таких закупівель незначна. Це як правило випадки коли замовники здійснюють допорогові закупівлі на малі суми, які є більш простими і швидкими у порівнянні з іншими способами закупівель.

Після застосування всіх випробуваних підходів ми зрозуміли, що саме застосування способів закупівель та їх кількість можуть бути тими спільними ознаками, за якими можна поділити замовників на групи. Також ці ознаки швидше за все впливають і на спосіб організації закупівельної діяльності. Чим більше у замовника закупівель з використанням відкритих торгів, тим більше постає

¹⁵Common Procurement Vocabulary або Єдиний закупівельний словник ДК 021:2015
<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1749731-15#n14>

потреба у наймі професійних фахівців з публічних закупівель, налагодженні взаємодії структурних підрозділів та процесів з послідовними етапами. Хоча і для більш простих способів закупівель це не менш важливо.

Отже, ми вирішили звернутись до різних способів закупівлі, оцінивши їх за складністю проведення. Варто зауважити, що законодавство та електронна система закупівель передбачають можливість використання різних способів закупівель, тож замовники можуть використовувати протягом року лише той чи інший спосіб закупівлі або декілька способів одночасно. Наприклад, замовник може використовувати лише відкриті торги протягом певного періоду або переговорну процедуру закупівлі, поряд з цим здійснювати закупівлі з використанням каталогу або проводити інші допорогові закупівлі.

Для зручності, ми розділимо всі способи закупівель на дві категорії. Перша категорія це “складні закупівлі”. До цієї категорії ми віднесли відкриті торги та рамкові угоди. Друга категорія - “прості закупівлі”, до якої ми віднесли переговорну процедуру закупівлі та всі способи проведення допорогових закупівель.

Відкриті торги ми віднесли до категорії “складні закупівлі”, оскільки вони найбільш ресурсовитратні у проведенні та вимагають наявності спеціальних компетентностей від спеціаліста, який відповідає за здійснення такого способу закупівлі. Це пов'язано із необхідністю здійснити ґрунтовну підготовку до проведення процедури та забезпечити фахове виконання всіх етапів процедури.

Виходячи з вищенаведеного, для кластеризації замовників ми застосували підхід “поділ замовників за кількістю використаних протягом року відкритих торгів”.

На основі аналізу використання замовниками відкритих торгів стало можливим здійснити групування замовників також за іншими схожими ознаками. Оскільки наші припущення полягали в тому, що проведення великої кількості закупівель, особливо відкритих торгів разом з іншими способами закупівель, вимагає від замовників залучення фахівців у галузі публічних закупівель та створення більш розгалуженої системи організації закупівельного процесу, ми поділили замовників на групи, що відображають різний ступінь складності організації закупівель, залежно від комбінування різних способів закупівель.

Таким чином, до першої групи потрапили замовники, які здійснюють до 20 відкритих торгів та допорогові закупівлі. До другої групи ми віднесли замовників, які здійснюють від 20 до 100 відкритих торгів та допорогові закупівлі, а до третьої групи увійшли замовники, які проводять більше 100 відкритих торгів та допорогові закупівлі. Також утворилася група замовників, які здійснюють тільки відкриті торги або тільки переговорну процедуру, група замовників, які використовують для здійснення закупівель переговорну процедуру та допорогові закупівлі, та група замовників у яких складно визначити переважаючий спосіб закупівлі.

Групування замовників за способами закупівель, їх абсолютне та відносне значення наведено в Таблиці 1.

Пропозиції поділу	Кількість замовників	% від загальної кількості	Очікувана вартість	% від загальної очікуваної вартості
Всього замовників	34388	100,00%	1 072 015 540 548	100,00%
Замовники, які здійснюють до 20 відкритих торгів + які проводять всі способи допорогових закупівель	27332	79,48%	148 573 542 721	13,86%
Замовники, які здійснюють від 20 до 100 відкритих торгів + які проводять всі способи допорогових закупівель	1377	4,00%	483 174 096 413	45,07%
Замовники, які здійснюють більше 100 відкритих торгів + які проводять всі способи допорогових закупівель	138	0,40%	188 664 014 055	17,60%
Замовники, які здійснюють тільки відкриті торги або тільки переговорну	315	0,92%	596 299 310	0,06%
Замовники, які здійснюють переговорну та всі способи допорогових закупівель	4500	13,09%	5 255 945 102	0,49%
	33662	97,89%	826 263 897 601	77,08%
*складно визначити переважаючий спосіб закупівлі	726		245 751 642 947	

Таблиця 1. Абсолютна та відносна кількість замовників в залежності від способів закупівель, які згруповані за певними ознаками

Всі наведені групи замовників (крім тих, у яких важко визначити переважний спосіб закупівлі) відповідно до їх активності щодо проведенні відкритих торгів та використання різних способів допорогових закупівель ми згрупували у три групи “малі”, “середні” та “великі”.

До групи “малі” увійшло 27332 замовників (79.5%) від загальної кількості, які здійснюють до 20 відкритих торгів, при цьому також використовуючи всі доступні способи допорогових закупівель, або тільки всі доступні способи допорогових закупівель, 4500 замовників (13.09%), які використовують переговорну процедуру разом з іншими доступними допороговими закупівлями та 315 замовників (0.9%), які здійснюють тільки відкриті торги (до 20 відкритих

торгів) або тільки переговорні процедури без використання інших способів допорогових закупівель.

Варто зазначити, що з 27332 замовників основна частина (88%) це ті, які здійснюють до 10 закупівель включно. Разом з тим близько 40% замовників здійснюють 1-2 відкриті торги, з тих хто використовує лише відкриті торги протягом року.

У групу “середні” увійшло 1377 замовників (4%). Ці замовники здійснюють від 20 до 100 відкритих торгів та використовують інші можливі способи допорогових закупівель.

Третя група “великі” складається лише зі 138 замовників (0,4%). Замовники з цієї групи проводять більше 100 відкритих торгів на рік, використовуючи при цьому інші доступні способи допорогових закупівель.

2.3. Результати глибинних інтерв'ю

В межах цього дослідження ми провели глибинні інтерв'ю із різними замовниками, які були обрані рандомним способом. До обраних замовників ми застосували методологію кластеризації: “малі” замовники позначені жовтим кольором, “середні” - зеленим, а “великі” - помаранчевим (Таблиця 1 Додатку).

Завдяки застосуванню методології та результатам проведених інтерв'ю ми підтвердили припущення стосовно того, що замовники, які входять до однієї групи і відповідають характеристикам цієї групи, у схожий спосіб організовують свої закупівельні процеси. Це підтверджує вірність і адекватність підходів, які були використані для кластеризації замовників.

Результати опитування, аналізу даних та глибинних інтерв'ю дозволили виявити особливості в організації закупівельної діяльності, які властиві для “маленьких”, “середніх” та “великих” замовників та описати загально застосовані підходи до організації закупівельної діяльності замовників кожної групи.

“Малі” замовники

Відносна кількість замовників, які відносяться до цієї групи, становить 93,5% від загальної кількості всіх зареєстрованих замовників в Prozorro станом на 2021 рік, що становить 154 млрд грн та 14,4% від загальної очікуваної вартості закупівель замовників в Prozorro станом на 2021 рік. Більша частина замовників цієї групи здійснює протягом року до 10 відкритих торгів (переважно до 2 тендерів) та поряд з цим використовують інші можливі способи допорогових закупівель. Крім того, частина замовників цієї групи протягом року використовують для здійснення закупівель переговорні процедури та інші можливі способи допорогових закупівель.

У переважній більшості таких замовників організацією і проведенням закупівель займається уповноважена особа, яка визначається шляхом покладання на працівника із штатної чисельності функцій уповноваженої особи як додаткової роботи. Поряд з цим у незначній кількості замовників введено окрему посаду, на яку покладено обов'язки виконання функцій уповноваженої особи. Деякі замовники використовують як перший, так і другий спосіб визначення/призначення уповноваженої особи. Максимальна кількість визначених в такий спосіб уповноважених осіб не перевищує трьох.

Результати глибинного інтерв'ю показали, що при такій моделі організації закупівельної діяльності уповноважена особа досить часто не має повної картини щодо потреб замовника в закупівлях на рік, тобто вона фактично не приймає участь у формуванні потреби в закупівлях своєї організації. Уповноважена особа отримує заявку з потребою щодо закупівель від внутрішнього замовника, іноді з описом технічних характеристик. Коли опис технічних характеристик відсутній, уповноважена особа його формує самостійно, при цьому майже ніколи не використовує консультації з ринком. Очікувану вартість закупівлі уповноважена особа уточнює у служби фінансів, оскільки, як правило, вона орієнтується на заплановані видатки. З цього можна зробити висновок, що уповноважені особи при такій моделі не аналізують ринок на постійній основі. Проте варто зазначити, що за потреби уповноважені особи переглядають вартість тих чи інших предметів закупівель в мережі Інтернет або запитують ціни у деяких постачальників. При цьому регламенти чи методології, які описують підходи запиту цін або формування очікуваної вартості, відсутні.

У замовників цієї групи уповноважена особа, як правило, повністю відповідає як за формування вимог тендерної документації, так і за проведення процедур закупівель. При цьому лише у виключних випадках уповноважені особи залучають до процесу закупівель робочу групу з представників інших структурних підрозділів. Використання можливості створення робочої групи, як дорадчого органу, лише у виключних випадках уповноважені особи пояснюють тим, що організувати роботу такої групи досить складно. Представники інших структурних підрозділів вважають роботу у робочих групах додатковою, не мають необхідної мотивації займатися цією роботою та радше уникають її.

Для уповноваженої особи цієї категорії замовників закупівлі завершуються на етапі укладання договору та його передачі внутрішньому замовнику або до бухгалтерії. Питання аналізу та оцінки закупівельної діяльності замовниками цієї групи залишаються без уваги.

Отже, особливості організації закупівельної діяльності цієї групи полягають у тому, що:

- закупівельною функцією, як правило, займаються службові особи замовника, які переважно зайняті виконанням своїх основних обов'язків. Іноді для реалізації цієї функції замовники вводять окрему штатну посаду;

- уповноважені особи займаються закупівлями самостійно, як правило, не залучаючи представників інших структурних підрозділів;
- часто уповноважені особи не мають повного уявлення щодо річних обсягів закупівель, а сфокусовані лише на процедурних моментах проведення закупівель, потреба щодо яких виникає у внутрішніх замовників протягом року;
- етапи планування закупівель (включно з визначенням потреби, вартості тощо) та аналіз і оцінка закупівельної діяльності залишаються фактично поза увагою уповноваженої особи;
- ініціативи уповноважених осіб щодо розроблення регламентів взаємодії з іншими структурними підрозділами та їх дотримання, часто так і залишаються на рівні ініціатив;
- закупівельна функція сприймається керівництвом як необхідність формального виконання норм Закону.

“Середні” замовники

Відносна кількість замовників, які відносяться до цієї групи, становить 4% від загальної кількості всіх зареєстрованих замовників в Prozorro станом на 2021 рік, що становить 483 млрд грн та 45% від загальної очікуваної вартості закупівель замовників в Prozorro станом на 2021 рік. Замовники цієї групи здійснюють протягом року від 20 до 100 відкритих торгів та характеризуються створенням відділу з уповноваженими особами в кількості не менше 3-ох осіб.

Керівництво замовників цієї групи підходять до організації закупівель більш виважено. Для забезпечення ефективного та професійного управління процесами закупівлі створюються відділи до складу яких, в тому числі, входять фахівці із закупівель. Таких фахівців визначають уповноваженими особами. Частина з них є відповідальними за організацію і проведення процедур закупівель, а інша - за організацію та проведення інших допорогових закупівель. Разом з цим до закупівельного процесу залучаються працівники інших структурних підрозділів. Як правило, працівники структурних підрозділів відповідають за надання потреби (що необхідно закупити, скільки і коли та опис технічних характеристик). Уповноважені особи цієї групи замовників більше уваги приділяють аналізу ринку, використовуючи дані Prozorro, сайти компаній та доступні публічні інструменти. У замовників цієї групи, в переважній більшості, розроблені регламенти взаємодії структурних підрозділів для забезпечення організації закупівель, проте все ще залишається проблема їх дотримання. Управління контрактами здійснюється, як правило, внутрішніми замовниками. Окремі замовники цієї групи працюють над впровадженням практики аналізу та оцінки своєї закупівельної діяльності.

Отже, особливості організації закупівельної діяльності цієї групи полягають у тому, що:

- для організації та проведення закупівель створюються структурні підрозділи;
- закупівельною функцією, як правило, займаються фахівці із закупівель;
- в переважній більшості випадків застосовується більш структурований і систематичний підхід до закупівельних процесів;
- при плануванні та визначенні потреби залучаються представники інших структурних підрозділів. Порядок взаємодії, як правило, затверджений внутрішніми регламентами, проте існує проблема його дотримання;
- уповноважені особи, як правило, приділяють увагу аналізу ринку використовуючи доступні інструменти;
- деякі замовники запроваджують практики аналізу та оцінки закупівельної діяльності;
- у певної частини замовників закупівельна функція сприймається керівництвом як підтримуюча функція для забезпечення основної діяльності.

“Великі” замовники

Відносна кількість замовників цієї групи становить 0,4% від загальної кількості всіх зареєстрованих замовників в Prozorro станом на 2021 рік, що становить 188 млрд грн та 17,6% від загальної очікуваної вартості закупівель замовників в Prozorro станом на 2021 рік. Замовники цієї групи здійснюють більше 100 відкритих торгів та характеризуються розгалуженою структурою закупівельних підрозділів та наявністю окремо призначених уповноважених осіб, які відповідають за організацію закупівель та їх здійснення. У більшості “великих” замовників закупівельна діяльність зазвичай побудована досить структуровано і охоплює всі необхідні етапи.

У переважній більшості таких замовників створюються департаменти, в складі яких можуть існувати декілька закупівельних підрозділів, що спеціалізуються на різних аспектах закупівельного процесу. Наприклад, можуть бути окремі підрозділи, які відповідають за підготовку тендерної документації та проведення закупівель, підрозділи категорійних менеджерів, які спеціалізуються на певних категоріях товарів або послуг або менеджерів по управлінню контрактами. Також в цій категорії наявні замовники, які створюють структурний підрозділ з фахівцями, які відповідають за організацію та проведення закупівель та робочі групи, які займаються аналізом потреб замовника і визначенням технічних характеристик предметів закупівлі. Більшість “великих” замовників досить активно працюють з ринком, проводячи консультації, що дозволяє їм якісно підготуватися до проведення тендерів.

Уповноважені особи, які здійснюють процес закупівель, мають більш високий рівень доступу до інформації та підтримки. Керівники департаментів закупівель повноцінно представляють функцію закупівель на загальних зустрічах менеджерів середньої ланки, а у разі необхідності і топ менеджерів. Деякі “великі”

замовники використовують спеціалізовані закупівельні системи та інструменти для автоматизації процесів, що допомагає забезпечити вищу ефективність в управлінні закупівлями. Поряд з цим “великі” замовники, так само як і “середні”, стикаються з проблемою дотримання правил, процедур та строків визначених внутрішніми регламентами. Певна частина замовників цієї групи мають внутрішню службу безпеки, яка перевіряє потенційних виконавців контрактів на доброчесність. Також окремі замовники цієї групи здійснюють аналіз та оцінку своєї закупівельної діяльності на постійній основі.

Отже, особливості організації закупівельної діяльності цієї групи полягають у тому, що:

- для організації та проведення закупівель створюються департаменти закупівель, рідше структурні підрозділи в вигляді відділів;
- за здійснення закупівельної діяльності відповідають фахівці служб закупівель;
- закупівельні процеси структуровані та описані у внутрішніх регламентах. Проте, безумовне дотримання їх все ще залишається проблемою;
- уповноважені особи мають більш широкий доступ до інформації та загалом функція закупівель сприймається як можливість отримати кращі результати закупівель;
- запроваджена практика застосування інструментів для автоматизації процесів та залучення до процесу перевірки потенційних виконавців контрактів спеціальних структурних підрозділів, на кшталт внутрішньої служби безпеки;
- в переважній більшості випадків здійснюється аналіз та оцінка закупівельної діяльності з метою удосконалення закупівельних процесів.

Зважаючи на те, що підходи до організації закупівельної діяльності мають вплив на результати закупівель, ми вирішили проаналізувати один з показників закупівельної діяльності замовників, з представниками яких проводили глибинні інтерв'ю, а саме рівень успішності проведених торгів у 2021 році (див. Таблицю 2 Додатку). За результатами аналізу даних BI Prozorro ми виявили, що середня успішність замовників в групах “середні” та “великі” вища на 11 та 8 в.п. відповідно, ніж у групі “малі” замовники. Оскільки закупівлями у “середніх” та “великих” замовників займаються переважно фахівці служб закупівель, а організація закупівельної діяльності більш структурована, успішність проведених торгів у них є вищою ніж у “маленьких” замовників. Однак, зважаючи на те, що показник успішності у “середніх” та “великих” замовників в середньому трохи перевищує 50%, можна констатувати, що закупівельна діяльність потребує вдосконалення. Проте, які саме процеси потребують змін, варто з'ясовувати шляхом проведення аналізу та оцінки безпосередньо окремо взятого замовника.

Розділ 3. Ідентифікація проблем в організації закупівельної діяльності та рекомендації для вдосконалення

Аналіз підходів до організації закупівельної діяльності різних груп замовників показав, що замовники дуже по різному організовують свою закупівельну діяльність. Проте у застосованих підходах спостерігаються спільні ознаки, що дозволяє групувати замовників за подібними характеристиками. Тим часом організація закупівельної діяльності кожної групи замовників має свої особливості. Наприклад, “малі” замовники приділяють головну увагу лише процедурам, які чітко описані в Законі, решта важливих етапів здійснення закупівлі частково або повністю ігноруються. Або закупівлями у “маленьких” замовників займаються штатні особи, які мають свої функціональні обов'язки та додатково виконують закупівельну функцію. Очевидно, що застосування таких підходів, досить часто призводять до здійснення закупівель, які не відповідають наявним потребам, мають завищену вартість, не відбуваються або здійснюються із значними затримками та проблемами під час виконання договорів.

З огляду на це ми спробували виявити проблеми в організації закупівельної діяльності різних груп замовників, які негативно впливають на результати здійснюваних замовниками закупівель та фактори, які їх спричиняють.

3.1. Ідентифікація проблем

Результати будь-якої діяльності в значній мірі обумовлені наявністю компетентного персоналу та якісно побудованими процесами. Особливу увагу ми приділили аналізу проблем, які можуть виникати у різних груп замовників, і які, в свою чергу, можуть бути пов'язані або з персоналом, або з процесами. Цей підхід дозволяє нам зрозуміти основні виклики, які можуть виникати в діяльності різних груп замовників та підготувати пропозиції, які допомагають вирішити ці проблеми (Таблиця 2).

№	Проблеми	Малі	Середні	Великі
1	закупівельною функцією, як правило, займаються не фахівці з публічних закупівель, а службові особи замовника, які переважно зайняті виконанням своїх основних обов'язків	✓		
2	відсутність необхідних компетентностей уповноваженої особи не компенсується компетентностями представників інших структурних підрозділів, оскільки або такі компетентності відсутні у штатних працівників замовника, або відсутні внутрішні регламенти взаємодії та мотивація представників структурних підрозділів	✓		

3	при організації закупівельних процесів не враховано, що закупівля це послідовний процес переходу від стадії планування до стадії аналізу та оцінки закупівельної діяльності, та фактично організована навколо процедурних моментів проведення закупівель та виконання норм закупівельного законодавства	✓	✓	
4	внутрішні регламенти взаємодії/організації закупівельної діяльності відсутні або не дотримуються	✓	✓	✓
5	закупівельна функція сприймається керівництвом як необхідність формального виконання норм Закону	✓	✓	

Таблиця 2. Розподіл проблем, властивих різним групам замовників

Виходячи з даних, наведених в таблиці, можна зробити висновки, що “середні” та “великі” замовники мають деякі проблеми під час організації закупівельної діяльності, але їх вирішення здебільшого лежить у площині коригування та оптимізації внутрішніх процесів. При цьому всі виділені проблеми притаманні для “малих” замовників, а їх вирішення переважно можливо за умови впровадження комплексних змін, зокрема до закупівельного законодавства та визначення стратегічних пріоритетів розвитку сфери публічних закупівель. Оскільки відносна кількість замовників цієї групи складає 93,5 % від загальної кількості всіх зареєстрованих замовників, ми сфокусувалися над формуванням пропозицій, які будуть направлені саме на вирішення проблем цієї групи замовників. Проте ми також пропонуємо рішення для “середніх” і “великих” замовників.

Розглянемо фактори, що можуть спричиняти вищезазначені проблеми.

1. Однією з основних проблем “малих” замовників є те, що штатні працівники, поряд із своєю основною роботою займаються закупівельною діяльністю, оскільки визначені уповноваженими особами. Такий спосіб визначення/призначення уповноваженої особи відповідає вимогам організації закупівельної діяльності замовника відповідно до статті 11 Закону. Однак, Закон не містить вказівок коли доцільно застосовувати такий спосіб визначення/призначення уповноваженої особи, передбачаючи, що замовник може самостійно це визначити, враховуючи обсяги, специфіку закупівель, можливості зміни організаційної структури та загальне навантаження штатних працівників. Втім, аналіз організації закупівельної діяльності “малих” замовників показує, що таким способом визначення/призначення користується переважна кількість замовників цієї групи незалежно від кількості закупівель чи їх складності. Разом з цим є ряд випадків коли додаткове навантаження пов'язане із здійсненням закупівель не оплачується.

Такий підхід замовників може бути пов'язаний з тим що:

- керівництво замовників цієї групи формально підходить до виконання норм Закону та не вважає, що якісно організована закупівельна діяльність може покращити результати закупівель;
- наявні типові штатні розписи чи виділені видатки на утримання організаційної структури не дозволяють вводити посади фахівців з публічних закупівель.

2. Оскільки Закон не встановлює вимог щодо фаху спеціаліста із закупівель та періодичності підвищення кваліфікації такого спеціаліста, закупівлями займаються різні спеціалісти, які не мають необхідних компетентностей для здійснення закупівель, наприклад: бухгалтери, юристи та інші штатні працівники, а у військових частинах - офіцери керівники служб забезпечення військових частин та інші посадові особи.

3. У переважній більшості замовників:

- організація закупівельної діяльності зводиться лише до дотримання передбачених Законом процедур, а отже уповноважена особа, фокусуючись на них, не приділяє уваги іншим важливим етапам закупівлі, які прямо впливають на її результати;
- відсутні чіткі внутрішні регламенти, які містять опис процесів та порядок взаємодії структурних підрозділів в період організації та проведення закупівель. Разом з цим функціональні обов'язки уповноваженої особи, передбачені Положеннями про уповноважену особу. Такі Положення замовники розробляють та затверджують на основі примірного положення про уповноважену особу, що затверджено Мінекономіки¹⁶.
- здебільшого керівники не розуміють, в чому полягає складність закупівельного процесу та не вбачають за потрібне призначати уповноваженою особою фахівця з публічних закупівель та змінювати чи удосконалювати способи організації закупівельної діяльності.

Зазначене вище пов'язано з тим, що Закон не містить положень про перелік та опис етапів проведення закупівлі та ролі уповноваженої особи на кожному з етапів, а лише передбачає функціональні обов'язки такої особи, які в основному стосуються планування закупівель, їх проведення, складання та зберігання документів та оприлюднення передбаченої Законом інформації.

Резюмуючи, варто зазначити, що ідентифіковані проблеми виникають внаслідок вузької законодавчої рамки, яка не передбачає деталізацію процесів закупівель. Законодавство містить норми, які стосуються процедурних моментів, та не регулює процеси, які є необхідними в закупівельній діяльності.

¹⁶наказ Мінекономіки від 08.06.2021 №40 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0040930-21#Text>

3.2. Пропозиції щодо зміни чи вдосконалення підходів організації закупівельної діяльності

Для забезпечення повноцінної та ефективної закупівельної діяльності замовників, а також для побудови системи закупівель, що дозволить досягти максимального рівня ефективності та прозорості, пропонуємо:

1. *передбачити у Законі України “Про публічні закупівлі”:*

1.1. що здійснення закупівель - це процес послідовного переходу від одного етапу до наступного:

- етап визначення потреби, аналіз ринку та планування закупівель;
- етап підготовки та проведення закупівлі;
- етапу підписання договору та управління договором;
- етап аналізу та оцінки закупівельної діяльності.

В Законі це можна відобразити через конкретизацію визначення “публічна закупівля”.

1.2. необхідність розробки Мінекономіки примірного положення про організацію закупівельної діяльності, яке серед іншого, має містити детальний опис етапів закупівлі.

До примірного положення про організацію закупівельної діяльності може бути включено такі розділи:

опис закупівельного процесу. Детальний опис етапів проведення закупівель з урахуванням способів передбачених Законом;

структура та обов'язки підрозділів. Встановлення чітких функціональних обов'язків для кожного структурного підрозділу, які залучаються до процесу здійснення закупівель, з метою визначення їх відповідальності у процесі закупівель;

порядок взаємодії та координації. Розробка механізмів співпраці, комунікації та звітності між підрозділами з метою ефективної взаємодії на всіх етапах закупівельного процесу;

затвердження рішень. Встановлення процедур погодження та затвердження рішень щодо закупівель з метою забезпечення внутрішнього консенсусу та врахування різних аспектів діяльності;

моніторинг та оцінка результатів. Визначення механізмів контролю за виконанням регламентів та процесів взаємодії, а також системи оцінки ефективності цих процесів;

навчання та розвиток. Впровадження системи навчання та розвитку співробітників, спрямованої на вдосконалення знань та навичок в публічних закупівлях та взаємодії між підрозділами.

аналіз та вдосконалення. Регулярний аналіз процесів взаємодії, результатів закупівельної діяльності та їх ефективності з метою постійного вдосконалення та покращення результатів закупівель.

1.3. обов'язок замовників щодо розроблення та затвердження власних положень, які повною мірою описують процеси закупівельної діяльності, на основі примірного положення про організацію закупівельної діяльності.

Запровадження таких змін дозволить всім замовникам однозначно розуміти етапність процесу закупівель, уникати труднощів у гармонізації робочих процесів, неузгодженостей у діях і рішеннях різних підрозділів, знизити ризик конфліктів і непорозумінь та забезпечити здійснення закупівель у заплановані строки, не порушуючи їх. Наявність внутрішніх положень та правил не тільки дозволяють підвищити результативність закупівель, чітко розділити сфери відповідальності між фахівцями, які задіяні у закупівельному процесі, але й можуть впливати на здатність замовника досягати своїх стратегічних закупівельних цілей.

1.4. зміну способів, визначення/призначення фахівця з публічних закупівель, який буде відповідальним за організацію та проведення закупівель:

шляхом введення до штатного розпису посади (посад) фахівець з публічних закупівель, на яку буде покладено обов'язки виконання функцій уповноваженої особи(уповноважених осіб);

шляхом укладення трудового договору (контракту) з фахівцем з публічних закупівель згідно із законодавством, на якого буде покладено обов'язки виконання функцій уповноваженої особи;

шляхом укладення договору надання послуг, в тому числі договору цивільно-правового характеру з фахівцем з публічних закупівель згідно із законодавством, на якого буде покладено обов'язки виконання функцій уповноваженої особи.

Відмова від додаткового навантаження непрофільних спеціалістів функціоналом здійснення закупівель дозволить залучати професіоналів зі спеціальними знаннями і досвідом у сфері закупівель. Наявність таких фахівців забезпечить кваліфікований підхід до проведення закупівельних процедур та впровадження ефективних закупівельних практик. Вимоги до компетентностей фахівця з публічних закупівель, встановлені професійним стандартом.

1.5. необхідність фахівцю з публічних закупівель підвищувати рівень кваліфікації не рідше ніж один раз на три роки.

Це дозволить фахівцю з публічних закупівель підтримувати в актуальному стані свій рівень знань та навичок, а також поглиблювати свою експертизу, що сприятиме результативності здійснюваних таким фахівцем закупівель.

При цьому закріплення в Законі структурованого процесу закупівель, складеного з окремих етапів, а також надання детального опису кожного етапу в положенні допоможе визначити роль фахівця з публічних закупівель в залежності від організації закупівельної діяльності у замовника.

2. Передбачити в Стратегії розвитку публічних закупівель:

- розроблення системи ключових показників ефективності (KPI) для кожної групи замовників;
- запровадження обов'язкового аналізу та оцінки результатів закупівельної діяльності замовників на основі KPI;
- якщо результати закупівельної діяльності не відповідають встановленим KPI, рекомендувати замовникам переглянути підходи організації закупівельної діяльності. Для вдосконалення своєї діяльності замовник може скористатися наведеними нижче способами:
 - передати закупівлі на рівень головного розпорядника коштів. Такий підхід передбачає централізацію видатків на рівні головного розпорядника коштів та здійснення закупівель структурним підрозділом головного розпорядника коштів для розпорядників нижчого рівня. Це може бути доцільно для міст, які мають розгалужену мережу бюджетних установ, таких як загальноосвітні школи, дошкільні навчальні заклади, лікарні, заклади культури і спорту, тощо. Централізувати фінансування можна на рівні структурних підрозділів міськвиконкомів. Наприклад, централізація фінансування на рівні департаментів/управлінь освіти для всіх дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів. Такий підхід дозволяє вирішити проблему відсутності кваліфікованих кадрів у “малих” замовників, оскільки створити структурний підрозділ з фахівців з публічних закупівель на рівні головного розпорядника коштів значно ефективніше, ніж організовувати закупівельну діяльність на рівні окремого навчального закладу;
 - передати закупівлі до централізованих закупівельних організацій (ЦЗО) на центральному рівні або до створених ЦЗО на рівні регіонів та міст. Для забезпечення можливості створення ЦЗО на рівні міст необхідно зняти обмеження щодо кількості населення, які встановлені Постановою¹⁷, особливо враховуючи той факт, що під час великомасштабної війни

¹⁷Постанова КМУ від 27.12.18 №1216 “Про особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій”

відбулися суттєві переміщення населення між регіонами України та до інших країн;

- максимально здійснювати свої закупівлі шляхом використання електронного каталогу. Цей спосіб буде ефективним для “малих” замовників лише в разі запровадження Мінекономіки політики розвитку електронного каталогу в частині розширення товарних категорій і послуг.
- розроблення системи рейтингування замовників: для “великих” замовників по зведеним KPI по областях - на рівні країни; для “малих” - на рівні регіону.

Зміна підходів може передбачати як впровадження окремого з вищенаведених способів, так і їх комбінації. Однак, вибір рішень щодо зміни підходів має враховувати особливості кожного замовника, його потреби, можливості, обсяги закупівель та витрати на організацію закупівельного процесу. Це дозволить забезпечити оптимальні результати та успішну реалізацію запропонованих підходів.

Втім деякі запропоновані рішення крім позитивного впливу на вирішення визначених проблем містять певні ризики та обмеження для запровадження. Ми зробили аналіз ризиків і запропонували підходи, які дозволять значно їх знизити.

3.3. Пропозиції щодо зниження рівня ризиків найму фахівця з публічних закупівель за договором про надання послуг

Наймання фахівця з публічних закупівель за договором про надання послуг може нести певні ризики для замовника, а саме:

правові ризики. Наймання фахівця з публічних закупівель за договором про надання послуг може породжувати правові складнощі, особливо якщо відносини з ним не будуть належним чином оформлені або не відповідатимуть вимогам законодавства щодо таких договорів. Це може призвести до можливих судових суперечок і нестабільності у співпраці з фахівцем з публічних закупівель;

відсутність контролю. До фахівця з публічних закупівель, який найнятий за договором про надання послуг, може застосовуватися нижчий рівень контролю ніж до осіб, які працюють в штаті замовника. Це може призводити до ухилення фахівця з публічних закупівель від повної або часткової відповідальності.

втрата експертизи. Наймання фахівця з публічних закупівель за договором про надання послуг може призвести до втрати внутрішньої експертизи і знань процесів закупівель всередині конкретного замовника. Фахівець з публічних закупівель може не бути знайомим зі специфікою закупівель конкретного замовника, що може вплинути на якість та ефективність процесу.

нестабільність співпраці. Фахівець з публічних закупівель, працюючи за договором про надання послуг, може мати менше інтересу в довгостроковій співпраці із замовником. Він може відповідати за виконання конкретного завдання і не бути зобов'язаним до подальшої співпраці після його виконання.

конфлікт інтересів. Якщо фахівець з публічних закупівель працює з декількома організаціями одночасно, може виникнути конфлікт інтересів, якщо замовник має бізнес-відносини з іншими замовниками чи постачальниками.

не конструктивна співпраця. Під час взаємодії фахівця з публічних закупівель з представниками різних підрозділів може виникнути ризик несприйняття зовнішнього(не штатного) спеціаліста та саботування отримання документів та інформації, необхідних для здійснення закупівлі. Це може призвести до невчасних та не результативних закупівель.

Знизити рівень ризиків, пов'язаних з найманням фахівця з публічних закупівель за договором про надання послуг можна шляхом:

розроблення форми типового договору. У договорі має бути чітко встановлено умови та вимоги щодо якості виконання завдань, відповідальності, термінів та недопущення конфлікту інтересів (заборона одночасно здійснювати діяльність в інтересах замовників та учасників закупівель), періодичного підвищення кваліфікації та передбачені механізми для вирішення можливих спірних питань або судового захисту у разі необхідності. Невід'ємними складовими договору мають бути правила етичної поведінки під час здійснення закупівель та договору про нерозголошення (NDA). Це допоможе уникнути неоднозначностей та можливих суперечок;

запровадження оцінки компетентності. Проведення оцінки компетентності фахівця з публічних закупівель перед укладенням договору дозволить впевнитися, що він має відповідну експертизу та досвід для здійснення закупівель;

розроблення системи заходів контролю та звітності. Забезпечення регулярного контролю за діяльністю фахівця з публічних закупівель і поданням звітності про виконану роботу. Це дозволить слідкувати за процесом закупівель та вчасно виявляти можливі проблеми;

взаємодії та зв'язок. Створення механізмів та процедур для зв'язку та взаємодії між фахівцем з публічних закупівель та керівництвом, а також з іншими структурними підрозділами;

стабільність співпраці. Створення умов та стимулів для довгострокової співпраці з фахівцем з публічних закупівель.

Отже, для ефективної співпраці із фахівцем з публічних закупівель за договором про надання послуг слід ретельно підготувати договір, здійснити оцінку його компетентностей, а також забезпечити контроль та відповідальність

за його діяльністю з метою забезпечення оптимальних результатів та додержання вимог законодавства у сфері закупівель.

3.4. Пропозиції щодо стимулювання керівників замовників з метою вдосконалення підходів організації закупівельної діяльності

Запровадження вищенаведених пропозицій направлені на вдосконалення процесів закупівель, підходів щодо найму фахівців з публічних закупівель, а також підвищення їх професійного рівня. Проте, реалізація цих заходів може не дати очікуваних результатів, оскільки керівники не мають необхідних стимулів для введення змін в закупівельній діяльності в своїй установі.

Запровадження вищезазначених пропозицій є важливим кроком у вдосконаленні процесів закупівель, підходів до найма фахівців з публічних закупівель, а також підвищення їх професійного рівня. Ці ініціативи мають на меті змінити уяву щодо процесу закупівель та вплинути на розвиток професії фахівця з публічних закупівель.

Однак, незважаючи на очевидний вплив цих заходів на підвищення рівня результативності закупівель, реалізація може зіткнутися із складністю через відсутність необхідних стимулів та мотивації у керівництва замовників. Серед керівників можуть переважати стереотипи, звички та рутини, які заважають приймати нововведення та відмовлятися від звичних підходів. У такому контексті важливо відзначити, що навіть найбільші зміни у процесах та практиках можуть не призвести до очікуваних результатів, якщо вони не супроводжуються внутрішньою мотивацією та підтримкою керівництва. Таким чином, успішна реалізація цих пропозицій вимагає не лише їх запровадження, але й готовності керівництва до відкриття нових можливостей і надання пріоритету вдосконаленню організації закупівельної діяльності.

Ми вивчили практику застосування різних методів стимулювання та виділили ті, які можуть бути застосовані до керівників замовників.

Існують такі методи стимулювання: фінансові винагороди, заохочувальні (в тому числі навчання, тренінги, воркшопи з поширення успішних практик, обмін досвідом, виїзні заходи, конференції, залучення до експертного середовища), у вигляді винагороди вдячності (подяка, грамота), та використання покарання як методу стимулювання.

Методи стимулювання включають різноманітні підходи до підтримання та посилення бажаних поведінкових моделей та досягнення бажаних результатів. Серед них можна виділити два основні напрямки: позитивні стимули та використання покарань.

Позитивні стимули зазвичай включають фінансові винагороди та заохочувальні знаки вдячності. Фінансові винагороди можуть бути у формі премій, бонусів або інших фінансових пільг, які виплачуються працівникам в разі досягнення певних цілей або високої продуктивності. Це може надихати співробітників до більш ефективної та якісної роботи.

Заохочувальні знаки вдячності включають подяки, грамоти, сертифікати та інші види формального або неформального визнання. Ці знаки можуть бути надані публічно та створювати почуття важливості та підтримки для співробітників, сприяючи підвищенню їхнього морального духу та мотивації.

Також може бути застосований метод покарань. Це може включати штрафи, зниження заробітної плати або інші обмеження. Використання покарань може бути ефективним методом для забезпечення дисципліни та дотримання правил, але важливо враховувати, що надмірне використання покарань може негативно позначитися на моральному кліматі та мотивації співробітників.

Виходячи з вищенаведеного для стимулювання керівників замовників пропонуємо розглянути можливість впроваджувати стимулюючі виплати, в залежності від результативності закупівельної діяльності. Система таких виплат, в основу якої можуть бути покладені критерії та KPI, може передбачатися в умовах контрактів, які укладаються з керівниками.

Також, якщо закупівельна діяльність не зазнає покращень і її результати призводять до негативних наслідків, то варто в контрактах передбачити можливість припинення трудових відносин із керівником, який протягом декількох років не доклав достатніх зусиль для удосконалення організації закупівельної діяльності.

Такий крок вимагає серйозного обговорення і обґрунтування, оскільки він має важливі юридичні, фінансові та організаційні аспекти. Але він також відображає важливість ефективного керівництва та його відповідальності перед організацією та її стейкхолдерами.

Зважаючи на те, що погано організована закупівельна діяльність може призвести до втрати коштів, недоцільних витрат і навіть порушень законодавства, відповідальність керівника у цьому аспекті вельми важлива. Тому, якщо він систематично ігнорує можливості для покращення і не виправляє ситуацію, вирішенням може стати розірвання трудового контракту для забезпечення ефективної та відповідальної управлінської практики в організації.

ВИСНОВКИ

Це дослідження спрямоване на ідентифікацію проблем у процесах закупівельної діяльності замовників і розробку конкретних рекомендацій для підвищення ефективності цих процесів. Імплементация рішень, запропонованих в дослідженні, дозволить замовникам оптимізувати свою закупівельну діяльність та покращити її результативність.

На базі вивченого досвіду наша команда дійшла висновків, що закупівельні процеси, як у різних країнах та приватному секторі, так і в публічних закупівлях в Україні, виявляють певну подібність. Цей факт спонукав нашу команду до стандартизації процесів етапів закупівель, їх опису та опису ролей у сфері закупівель. Запропонована стандартизація може бути використана різними замовниками для запровадження трансформаційних ініціатив у своїй закупівельній діяльності.

Проведення опитування та глибинних інтерв'ю дозволило нам кластеризувати замовників за спільними ознаками і характеристиками, а також виявити особливості їх закупівельних процесів. Це допомогло нам ідентифікувати проблеми, що виникають у кожній групі замовників, та виявити фактори, що призводять до цих проблем.

У результаті проведеної роботи, нами сформульовано наступні висновки та рекомендації, які мають на меті покращити якість та ефективність публічних закупівель, сприяючи більш чіткому та систематичному підходу до процесу закупівель:

необхідно внести зміни до законодавства щодо публічних закупівель, конкретизуючи термін “публічна закупівля” та встановивши вимогу щодо розроблення типового положення про організацію закупівельної діяльності. Замовники повинні бути зобов'язані розробляти та затверджувати власні положення. Це допоможе уникнути непорозумінь, спростить робочі процеси і забезпечить вчасну реалізацію закупівель;

потрібно переглянути підходи до найма фахівців з публічних закупівель і регулярно підвищувати їхню кваліфікацію. Відмова від додаткового навантаження непрофільних спеціалістів функцією закупівель дозволить залучати фахівців зі спеціалізованими знаннями та досвідом у цій галузі, що сприятиме впровадженню ефективних практик і забезпечить високу якість закупівель;

варто розширити Стратегію розвитку публічних закупівель, в частині розроблення системи ключових показників ефективності (KPI) для кожної групи замовників і впровадження заходів для поліпшення закупівельної діяльності в разі недосягнення KPI. Ці заходи можуть включати розширене використання електронного каталогу, передачу закупівель до центральних закупівельних організацій або централізацію фінансування закупівель на вищому рівні;

необхідно регулювати трудові взаємовідносини між замовником та фахівцем з публічних закупівель, який працює за договором про надання послуг, враховуючи потенційні ризики цієї взаємодії та запропоновані заходи для їх мінімізації;

слід розглянути можливі методи стимулювання керівників замовників з метою поліпшення організації закупівельної діяльності та впровадження ефективних практик.

ДОДАТКИ

Таблиця № 1. Кількісне відображення закупівель замовників, з якими було проведено глибинне інтерв'ю.

Замовник	Кіль-ть лотів	Кіль-ть закупівель	Відкриті та євро	договори	переворота	очікувана вартість
ТОВ "Оператор газотранспортної системи України"	1 112	1 042	747	297	68	8 779 311 545 грн.
АТ "Укргазвидобування"	463	400	338	55	70	18 133 186 224 грн.
ДП "Медичні закупівлі України"	557	556	282	90	185	9 408 283 889 грн.
Національний Банк України	873	782	235	474	164	982 926 836 грн.
КНП "Вінницька обласна Клінічна лікарня ім. М.І. Пирогова Вінницької облради"	592	575	147	427	18	134 888 299 грн.
Виконавчий Комітет Маріупольської Міської Ради	670	653	92	527	51	71 104 187 грн.
Державне Агентство Відновлення та розвитку Інфраструктури України	147	84	85	59	3	242 035 423 грн.
Вищий Антикорупційний Суд	486	486	41	428	17	28 903 851 грн.
Національний центр "Мала академія наук України"	1 021	1 017	35	958	28	341 812 131 грн.
КП "Кременчукводоканал" Кременчуцької Міської Ради	378	378	15	357	6	222 729 943 грн.
Чернігівський обласний центр зайнятості	617	617	4	601	12	12 781 006 грн.
Національний музей історії України	449	441	2	427	20	10 061 977 грн.
Управління будівництва, архітектури та землекористування Деснянської районної в місті Києві Державної Адміністрації	39	39	2	29	8	267 972 915 грн.
Міністерство культури та інформаційної політики України	81	81	1	73	7	17 187 172 грн.
Вінницька обласна державна	95	95	0	95	0	1 498

адміністрація (апарат)						212 грн.
------------------------	--	--	--	--	--	----------

Таблиця № 2. Вираження успішності проведення відкритих торгів у кількісному та відсотковому значенні замовників, з якими було проведено глибинні інтерв'ю

Замовник	Успіш ний лот закупів лі	Неуспіш ний лот закупів лі	Скасо вано лот закупі влі	Акти вний лот закуп івлі	Всьо го	% успіш них	% неуспі шних
ТОВ “Оператор газотранспортної системи України”	747	628	58	19	1452	51,45%	47,25%
АТ “Укргазвидобування”	338	239	76	3	656	51,52%	48,02%
ДП “Медичні закупівлі України”	282	636	14	1	933	30,23%	69,67%
Національний Банк України	235	138	6	0	379	62,01%	37,99%
КНП “Вінницька обласна клінічна лікарня ім. М.І. Пирогова Вінницької облради”	147	66	5	0	218	67,43%	32,57%
Виконавчий Комітет Маріупольської Міської Ради	92	87	20	0	199	46,23%	53,77%
Державне Агентство Відновлення та розвитку Інфраструктури України	85	14	2	0	101	84,16%	15,84%
Вищий Антикорупційний Суд	41	46	1	0	88	46,59%	53,41%
Національний центр “Мала академія наук України”	35	26	15	0	76	46,05%	53,95%
КП “Кременчукводоканал”	15	19	4	0	38	39,47%	60,53%

Кременчуцької Міської Ради							
Чернігівський обласний центр зайнятості	4	18	1	0	23	17,39%	82,61%
Національний музей історії України	2	1	0	0	3	66,67%	33,33%
Управління будівництва, архітектури та землекористування Деснянської районної в місті Києві Державної Адміністрації	2	0	2	0	4	50,00%	50,00%
Міністерство культури та інформаційної політики України	1	4	0	0	5	20,00%	80,00%
Вінницька обласна державна адміністрація (апарат)	0	0	0	0	0	0	0