

ЦЗО в Україні. Досвід та уроки

Автор: Артур Ковальчук

КШЕ - 2021

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) урядом. Водночас аналіз та висновки звіту відображають точку зору команди СЕР та не є офіційною позицією уряду, Мінекономіки чи його Департаменту сфери публічних закупівель.

Зміст

Вступ	4
Проблеми та питання	6
Скільки повинно бути ЦЗО?	6
Ефект від масштабу	6
Професіоналізація	7
Адміністративні витрати	8
Підсумок	8
Використання ЦЗО: обов'язкове чи добровільне?	9
Як повинна фінансуватись діяльність ЦЗО?	10
Які товари варто закуповувати через ЦЗО?	11
Розподіл товарів за умови існування декількох ЦЗО	11
Роль товарів у виборі способу закупівлі	12
За якими процедурами повинні проводитись закупівлі?	13
Як забезпечити оптимальне навантаження на працівників ЦЗО?	13
Адміністративні витрати	13
Ефект від масштабу	14
Професіоналізація	14
Підсумок	15

Вступ

Відповідно до Закону України “Про публічні закупівлі”, централізовані закупівельні організації (ЦЗО) - юридичні особи, що визначаються Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування як замовники, які організують і проводять процедури закупівель та закупівлі за рамковими угодами в інтересах замовників відповідно до цього Закону.

Станом на початок 2021 року в Україні існує три ЦЗО.

Рисунок 1. Історія створення діючих наразі ЦЗО в Україні та основні показники станом на січень 2021 року



Діючі в Україні ЦЗО можна поділити на певні групи:

	Спеціалізовані	Неспеціалізовані
Загальнодержавні	Медичні закупівлі	ДУ “Професійні закупівлі”
Регіональні		Івано-Франківське ЦЗО

З огляду на те, що можливості для створення ЦЗО було створено ще декілька років тому, невелика кількість замовників, які скористались послугами цих організацій та відносно невелика кількість торгів, ними проведена, може свідчити про потребу у вдосконаленні системи централізованих закупівель та її інформаційному просуванні/адвокації. Окремо слід зазначити, що замовники стали більш процесійними, було запроваджено електронні каталоги та спрощені допорогові закупівлі.

В цих умовах постає необхідність перегляду ролі ЦЗО, які би краще вписувались в систему закупівель, в тому числі з використанням набутого досвіду та вивчених уроків.

Метою цього дослідження є перегляд відповідей на питання, які характеризують діяльність ЦЗО.

Для цієї роботи ми провели глибинні інтерв'ю з представниками різних ЦЗО. У випадках, коли це можливо, ми використовували дані публічного модулю аналітики Prozorro.

Питання

Враховуючи досвід роботи вітчизняних ЦЗО, ми спробуємо відповісти на низку питань, які визначають діяльність централізованої системи закупівель. Сам перелік питань - адаптована версія того, який було сформовано в рамках SIGMA - спільної ініціативи OECD та ЄС¹. А саме:

- Скільки повинно бути ЦЗО?
- Закупівлі через ЦЗО: добровільні чи обов'язкові?
- Як повинна фінансуватись діяльність ЦЗО?
- Які товари варто закуповувати через ЦЗО і як їх розподіляти?
- За якими процедурами повинні проводитись закупівлі?
- Як забезпечити оптимальне навантаження на працівників ЦЗО?

Скільки повинно бути ЦЗО?

Як згадувалося вище, централізація закупівель має на меті досягнення трьох основних цілей, а саме:

- Збільшення економії за рахунок ефекту масштабу.
- Професіоналізація закупівель.
- Зменшення адміністративних витрат.

Відтак, спробуємо відповісти на поставлене питання через призму цих трьох аспектів.

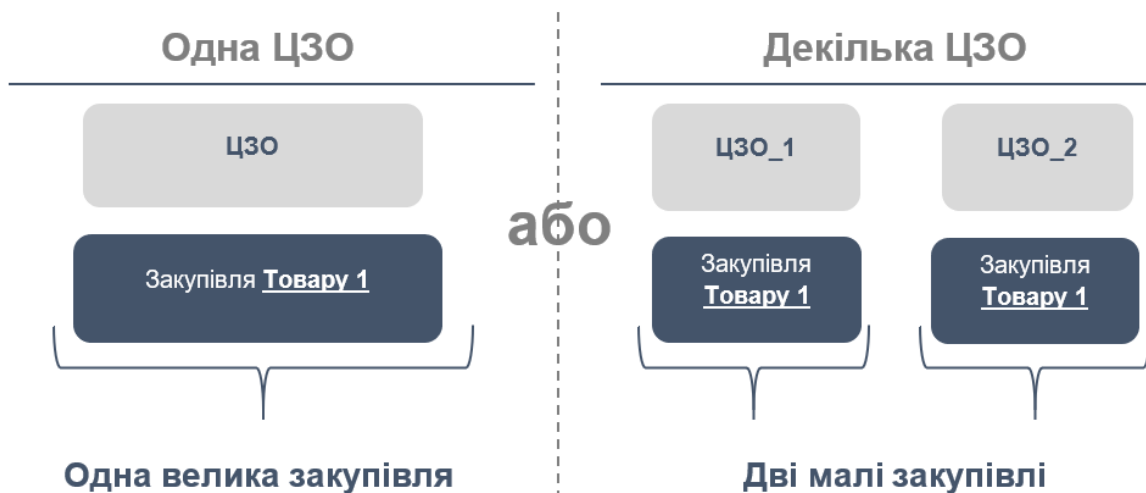
Ефект від масштабу

Проведення закупівлі конкретного товару в рамках однієї ЦЗО, коли замовлення об'єднуються в рамках однієї закупівлі, дозволяє досягати максимального ефекту від масштабу. Відповідно, централізація закупівель на найвищому рівні в рамках єдиної ЦЗО дозволяє досягти найбільшого ефекту

При цьому, якщо аналіз ринку проводиться в рамках однієї організації, загальний об'єм закупівлі можна легко розбити на лоти оптимального розміру, якщо це дозволить підвищити конкуренцію, в тому числі за рахунок малого та середнього бізнесу. Це може бути необхідним тоді, коли лоту максимального розміру відповідатиме незначна кількість потенційних учасників.

Рисунок 2. Ефект від масштабу

¹ Central Purchasing Bodies, SIGMA (2011). Доступне за посиланням: http://www.sigmaweb.org/publications/Purchasing_Public_Procurement_2011.pdf



У випадку декількох ЦЗО, які закуповують один і той же товар, максимальний ефект від масштабу може бути недосяжним.

Якщо ж на закупівлю товару впливає сезонна складова, то це потребуватиме узгодженості процесу закупівель між різними ЦЗО. А цього може бути складно досягти.

Професіоналізація

Акумуляція експертизи щодо проведення закупівель в рамках єдиної організації, у тому числі зменшення (або перенесення) ризиків оскаржень і перевірок для замовників-клієнтів, є однією з найважливіших переваг створення ЦЗО. Тоді як створення багатьох ЦЗО "розмиває" цю концентрацію.

З іншого боку, якщо різні ЦЗО проводять добровільні закупівлі одного і того ж товару, то це сприяє розвитку конкуренції між ними, а відтак, і професіоналізації. Проте, як показав досвід існуючих ЦЗО, система добровільної участі не дозволяє забезпечити фінансову стабільність, а ризик низького попиту на послуги ЦЗО може взагалі поставити їхнє існування під загрозу.

А тому, принаймні поки що, створення різних ЦЗО за умови добровільної участі лише поглибить проблему фінансової спроможності і, відповідно, професіоналізації закупівель.

Разом з тим, можливі випадки, коли рівень експертизи ініціатора створення додаткової ЦЗО є недосяжним в рамках єдиної ЦЗО. Прикладом цьому може бути створення додаткової ЦЗО, яка займається лише медичними закупівлями. Хоча і можливо наводити аргументи на користь створення різних ЦЗО і в інших сферах, дуже часто вони є недостатніми, щоб перекрыти недоліки.

Окремо слід зазначити створення додаткових ускладнень замовників. Замовникам простіше співпрацювати з єдиною ЦЗО, ніж декількома.

Адміністративні витрати

Зменшення адміністративних витрат замовників, пов'язаних з проведенням закупівель, є однією з основних переваг створення ЦЗО. Відповідно, за умови проведення всіх закупівель в рамках роботи єдиної ЦЗО, відбувається максимальна акумуляція цих витрат в рамках однієї установи. Коли ж створюються додаткові ЦЗО, то автоматично зменшується рівень акумуляції цих витрат. На рисунку нижче схематично відображено відповідні порівняння.

Рисунок 3. Порівняння витрат



Отже, за умови певного рівня спеціалізації працівників, задіяних у закупівлі товарів, створення додаткових ЦЗО збільшить адміністративні витрати на проведення процедур у порівнянні з варіантом, коли працює лише одна ЦЗО. Проте, якщо такі витрати будуть неістотними, то і загальне збільшення витрат буде незначним.

Підсумок

Виходячи з проведеного аналізу, можна зробити декілька висновків:

1. Найоптимальнішим є найвищий рівень централізації.
2. В окремих випадках створення декількох ЦЗО має сенс, коли ініціатор володіє рівнем експертизи, недосяжним в рамках єдиної ЦЗО.
3. Якщо створюються декілька ЦЗО на центральному рівні, то товарна номенклатура, за якою вони проводять закупівлі, не повинна перетинатись між собою.

Як результат, створення декількох ЦЗО на центральному рівні має сенс за таких умов:

- Якщо на цю ЦЗО покладатиметься важлива роль в реалізації секторальної політики (наприклад, охорона здоров'я (МОЗ), загальна цифровізація (МІП), закупівлі для потреб оборони і безпеки, тощо), а орган влади, який створює ЦЗО, є "власником" процесу реалізації відповідної політики.
- Нова ЦЗО не закуповує товари, які закуповують інші ЦЗО.
- Нова ЦЗО має достатню спроможність (фінансову та експертну).

Логіка створення регіональних ЦЗО є схожою: за умови існування єдиного центру прийняття рішень про доцільність створення ЦЗО (в тому числі регіональних), буде забезпечено необхідний розподіл товарів та підтвердження потенційних вигод, а ініціатори створення повинні забезпечити необхідний рівень фінансового забезпечення та достатнього рівня експертної спроможності.

Разом з тим, якщо система ЦЗО на центральному рівні буде налагоджено, то ймовірність того, що буде доцільно створювати регіональну ЦЗО, є меншою.

Підсумовуючи, такі ЦЗО варто створювати, якщо забезпечуватиметься ряд умов:

1. Забезпечуватиметься достатній рівень експертної та фінансової спроможності. Орган, який створює, або ініціює створення ЦЗО, повинен передати обов'язкові закупівлі, які покривають мінімум витрат на функціонування створеної ЦЗО (напр. витрати на заробітну плату, комунальні платежі, обладнання).
2. Буде підтверджено потенційну вигоду від централізації закупівель (в. т.ч. економію від масштабу, зменшення адміністративних витрат)
3. Ці ЦЗО не будуть спеціалізуватись на товарах, закупівля яких є обов'язковою через ЦЗО на центральному рівні (для товарів чи замовників).

Використання ЦЗО: обов'язкове чи добровільне?

Як добровільна, так і обов'язкова участь замовників у закупівлях через ЦЗО використовуються в інших країнах. Основні аргументи на користь використання тієї чи іншої моделі представлені в таблиці нижче.

Таблиця 1. Основні недоліки та переваги добровільної та обов'язкової систем

	Добровільна участь	Обов'язкова участь
Переваги	<ul style="list-style-type: none">• Створюються додаткові стимули ЦО надавати якісні послуги	<ul style="list-style-type: none">• Сприяє стандартизації• Економія від ефекту масштабу• Зменшення адміністративних витрат
Недоліки	<ul style="list-style-type: none">• У випадку низького попиту на послуги ЦЗО, ставиться під загрозу їхнє	<ul style="list-style-type: none">• Зменшуються стимули для ЦЗО дослухатися до потреб клієнтів

	<p>існування</p> <ul style="list-style-type: none"> • Замовники можуть віддавати на ЦЗО складні разові закупівлі, які важко піддаються агрегації. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ризик монополістичної поведінки з боку ЦЗО
--	--	--

В Україні наразі використовується форма *змішаної моделі*, за якої частина закупівель може бути обов'язковою. Проте, доцільно цю обов'язковість поширити на всі ЦЗО - **тобто всі ЦЗО повинні проводити принаймні частину закупівель, які є обов'язковими та фінансуються з державного або місцевого бюджетів.**

Це дозволить сформувати достатній рівень фінансового забезпечення діяльності ЦЗО, зокрема на оплату праці, сплату за комунальні послуги тощо. Важливою перевагою такого підходу є також відносна легкість, з якою можна спрогнозувати майбутні надходження.

Залишаючи простір для добровільної участі замовників і, відповідно, додаткових можливостей заробітку, стимулюватимуть ЦЗО нарощувати базу клієнтів, а також розширювати номенклатуру товарів, які закуповує.

В кінцевому підсумку, пропонуваній підхід мінімізує ризики, які супроводжують обидва підходи, акцентуючи увагу на їхніх сильних сторонах.

В Україні приклади повністю добровільної форми співпраці замовника з ЦЗО не виводить останніх до фінансової стабільності.

Система добровільної участі в окремих країнах ЄС працює за умов, коли:

- напередодні нового фінансового року ЦЗО проводить аналіз потенційних витрат, на основі якого ззаздалегідь формує рамкові угоди, не чекаючи замовлень від замовників. В такому разі замовники можуть добровільно долучатися до цих рамкових угод, оскільки ціна угод ЦЗО очевидно приваблива і у замовників немає потреби (і ризиків) проводити власні процедури закупівель
- або Замовники, в якості виключення, можуть проводити закупівлі самостійно, але в такому випадку повинні показати меншу ціну, а також стають об'єктом додаткових перевірок.

Як повинна фінансуватись діяльність ЦЗО?

Діяльність ЦЗО може фінансуватись двома способами. Основний - у формі оплати за надані послуги (замовниками або постачальниками). Саме цей варіант є оптимальним у випадку України. В такому випадку зберігається стимул для ЦЗО розширювати свою діяльність, в тому числі через більшу якість послуг.

Альтернативний варіант - пряме фінансування з бюджету. Хоча такий підхід і може бути використаний, але лише в якості тимчасового заходу.

Розподіл товарів за умови існування декількох ЦЗО

Як вказувалося в попередніх розділах, як виключення, за певних умов в Україні доцільно створювати додаткові ЦЗО (наприклад, медичне). Відтак, може постати питання про розподіл товарів між різними такими організаціями.

Раніше ми показали, що за умови функціонування декількох ЦЗО, товарна номенклатура не повинна перетинатись. Нижче розглянемо варіанти рівнів поділу товарів між різними ЦЗО, а також переваги на недоліки кожного з варіантів.

- **Розподіл на рівні окремих товарів.** За таких умов ініціатор створення передбачає, що ЦЗО проводитиме закупівлі за конкретним переліком товарів (які лише частково покривають групу товарів на рівні 4 знаків CPV). В цьому випадку можна досягнути найвищого рівня професіоналізації закупівель, оскільки категорійні менеджери будуть сконцентровані на конкретних товарах. Проте, це може негативно позначитись на загальному рівні професіоналізації на рівні системи централізованих закупівель в цілому. Крім того, частина категорій, які можна централізувати будуть не покритими взагалі. Екстремальними прикладами додаткових ризиків є ситуація, коли ЦЗО закуповує лише бензин А-95 (і не закуповує бензин А-92 чи дизпаливо), або закуповує лише системні блоки (і не закуповує клавіатури, монітори та миші). Відтак, такий підхід до поділу є надто сконцентрований.
- **Розподіл на рівні 4 знаків CPV.** Усуває більшість недоліків, окреслених в попередньому пункті. Відтак, такий підхід, на нашу думку, є найоптимальнішим в ролі базової одиниці поділу.
- **Розподіл на рівні 2 знаків CPV.** Групи товарів на рівні 2-х знаків згруповані таким чином, що вони, на наш погляд, є занадто загальними для поділу між різними ЦЗО (Щоправда, закупівля товарів зі сфери медицини може бути виключенням). Крім того, відповідно до нашого аналізу, діяльність більшості учасників публічних закупівель сконцентровані на товарах, обмежених 4-а знаками класифікатора CPV.

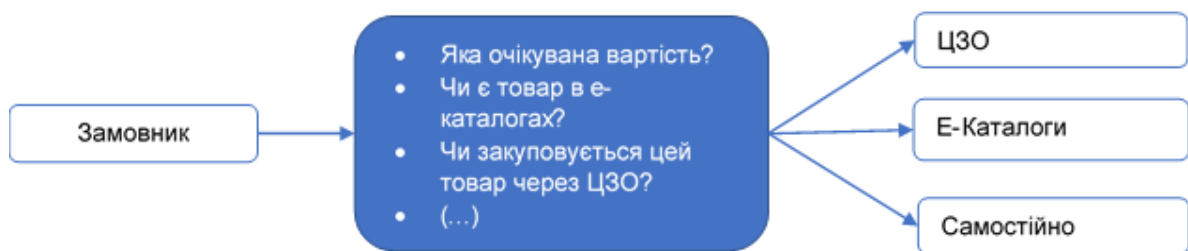
Окрім підходу, за якого базовою одиницею поділу товарів між різними ЦЗО є категорія на рівні 4-х знаків, варто також розглянути можливість, коли цей поділ буде відбуватися за групами рівнем вище (на рівні 3-х знаків CPV).

Важливо відмітити, що для ефективності розподілу товарних номенклатур повинен функціонувати єдиний центр компетенцій, висновок якого буде пріоритетним з точки зору аналізу ефекту від масштабу, зменшенні трансакційних витрат та професіоналізації закупівельної діяльності.

Роль товарів у виборі способу закупівлі

Товари можуть відігравати важливу роль у відборі тих методів закупівель, за яких досягатиметься найбільша ефективність: через ЦЗО, е-каталоги чи таки закуповувати товар самостійно.

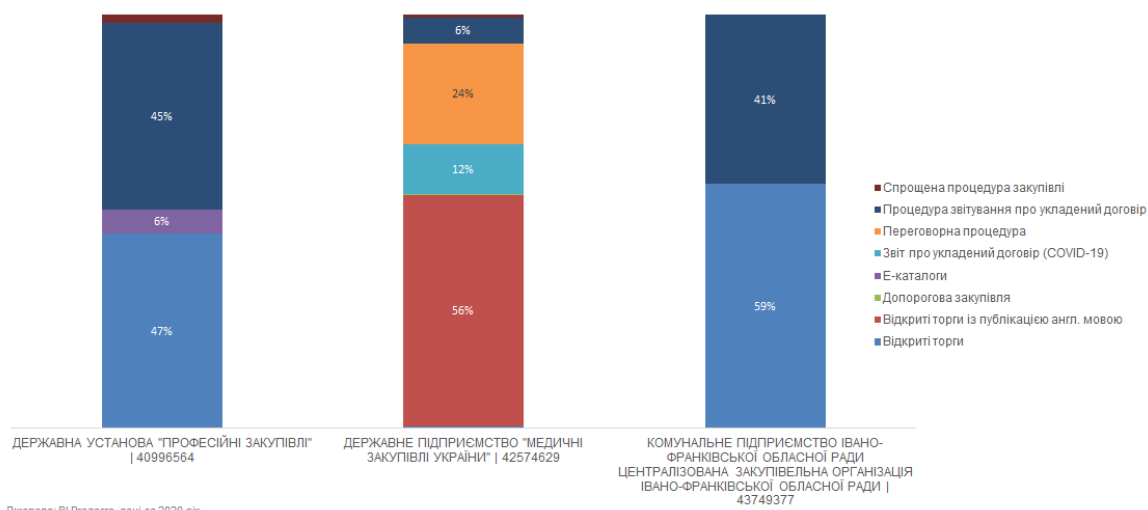
Рисунок 4. Схема відбору закупівельника



За якими процедурами повинні проводитись закупівлі?

Рамкові угоди - основний інструмент проведення закупівель для ЦЗО в інших країнах. Хоча це не виключає використання й інших типів процедур закупівель, структура використання ЦЗО в Україні не відповідає кращим практикам.

Рисунок 5. Розподіл закупівель, проведених діючими ЦЗО, за типами процедур



Як і в високорозвинених країнах, необхідно забезпечити таку пріоритетність процедур (не враховуючи е-каталоги):

- В першу чергу - *Рамкові угоди* - для регулярних повторюваних закупівель. Практично у всіх країнах ОЕСР, де діють ЦЗО, саме цей тип закупівель є основним. Окрім іншого, їх використання дозволяє істотно зменшити навантаження на працівників.

- В другу чергу - *Агрегований тендер* - для разових закупівель за умови реальної агрегації. В половині країн ОЕСР місцеві ЦЗО використовують цей тип закупівель.
- Зрідка - *Разові (умовно складні) закупівлі* - в рамках допоміжних послуг замовникам-клієнтам.

Дотримуючись такої пріоритетності, ЦЗО зможуть істотно збільшити ефективність закупівель, а також оптимізувати навантаження своїх працівників.

Як забезпечити оптимальне навантаження на працівників ЦЗО?

Оптимального навантаження працівників ЦЗО можна досягти різними способами, зокрема:

- збільшення або зменшення (із одночасним підвищенням заробітної плати для залучення високоякісних спеціалістів з ринку) кількості працівників;
- зменшення номенклатури товарів, які закупаються;
- зміна пріоритетного типу процедур (рамкові угоди за замовчуванням).

Як і в попередньому випадку, розглянемо кожен з цих варіантів через призму трьох основних цілей створення ЦЗО.

Адміністративні витрати

Кожен з можливих варіантів вирішення проблеми має різний вплив на зміну адміністративних витрат.

Збільшення кількості працівників супроводжуватиметься збільшенням витрат на заробітну плату. І це збільшення буде особливо відчутним, якщо йдеться про високопрофесійних та мотивованих працівників.

Зменшення номенклатури товарів дозволяє зменшити навантаження, але це відбувається за рахунок зменшення загального ефекту від діяльності ЦЗО.

Зміна пріоритетів в типах проведення процедур дозволить зменшити адміністративні витрати в середньостроковій перспективі. За умови проведення рамкових угод як основних процедур, основна робота проводитиметься протягом їхньої підготовки один раз, а потім лише періодичний перегляд.

Ефект від масштабу

Ні збільшення працівників, ні зміна типів процедур не матимуть відчутного впливу на ефект масштабу за умови, коли діє єдина ЦЗО, або ж декілька ЦЗО з чітким розділенням товарів, які закупаються.

Зменшення номенклатури товарів, хоча теж не матиме істотного впливу на ефект масштабу в рамках меншої кількості товарів, але супроводжуватиметься зменшенням загального ефекту від масштабу в рамках загальної діяльності ЦЗО.

Стандартизація

Відсутність стандартних вимог до стандартизованих товарів ускладнює процес агрегації потреби (наприклад, у випадку закупівель ноутбуків).

Наслідками того, що замовники висувують різні потреби до товарів, є те, що це:

- не дозволяє агрегувати потребу різних замовників
- збільшує адміністративні витрати на підготовку тендерної документації

Вирішення:

- Для окремих товарів розробити і періодично оновлювати стандартні вимоги до товарів, які відповідатимуть різним задачам.
- Проведення рамкових угод лише на визначені стандартні типи товарів. Відповідно, можна зробити кілька рамок під кожен з типів товарів.

Практично автоматично наслідком стандартизації вимог може стати стандартизація договорів, що зменшуватиме адміністративні витрати на підготовку закупівель.

Професіоналізація

Кожен із варіантів сприятиме підвищенню професіоналізації. У всіх випадках зменшення навантаження на працівників, задіяних в закупівлях, дозволять їм сконцентруватись на оптимальній кількості категорій, робота в рамках яких дозволить підвищити рівень навичок працівників.

Проте, зменшення номенклатури товарів хоча і підвищуватиме професіоналізацію в рамках конкретних товарів, на рівні організації в цілому ефект буде зворотнім. Грубою ілюстрацією до цього явища буде випадок, коли ЦЗО дуже професійно проводить закупівлі, але лише одного товару.

У випадку пріоритетності рамкових угод працівники, завершивши підготовку таких угод можуть на певний час переключитись на інші товари, таким чином розширюючи поле своєї експертизи. Відповідно, професіоналізація підвищуватиметься як на рівні конкретних працівників, так і на рівні ЦЗО в цілому.

Підсумок

В таблиці нижче підсумовано викладену інформацію про варіанти вирішення проблеми в розрізі їх впливу на три основні переваги централізації закупівель.

Таблиця 2. Оптимізація навантаження на працівників ЦЗО

	Ефект на		
	Адміністративні витрати	Ефект від масштабу	Професіоналізація
Збільшення кількості працівників	зростуть		зросте
Зменшення кількості працівників (із одночасним підвищенням заробітної плати для залучення високоякісних спеціалістів з ринку)	Можуть як зрости, так і зменшитись чи залишитися незмінними		зросте
Зменшення товарної номенклатури	зменшаться для організації, але зростуть для системи в цілому	не зміниться в рамках товарів, але зменшиться для системи в цілому	зросте для працівників, але зменшується для організації
Зміна основного типу процедур (рамкові угоди, агреговані разові закупівлі, разові складні тендери)	зменшаться		зросте

Відповідно, найоптимальнішим способом оптимізації навантаження працівників є зміна пріоритетності проведення процедур, про що також йшлося в попередньому розділі.

Висновки

В цьому дослідженні ми дали відповіді на питання, які визначають розвиток ЦЗО. При цьому, до уваги брався як досвід роботи існуючих ЦЗО в Україні, так і в інших країнах.

В Україні вбачається доцільним і достатнім функціонування лише одного потужного ЦЗО на національному рівні. Додаткові ЦЗО варто створювати лише у тих випадках, коли рівень експертизи у закупівлі певних товарів є недосяжним в рамках його роботи. Зокрема, це стосується роботи медичного ЦЗО для закупівлі товарів медичного призначення. При цьому товари, які закуповуються в рамках різних ЦЗО, не повинні перетинатись між собою.

В Україні наразі використовується форма змішаної моделі, за якої частина закупівель може бути обов'язковою. Проте, доцільно цю обов'язковість поширити на всі ЦЗО - тобто всі ЦЗО повинні проводити принаймні частину закупівель, які є обов'язковими та фінансуються з державного або місцевого бюджетів.

Для оптимальної роботи ЦЗО, в тому числі з огляду на навантаження на працівників, варто дотримуватись пріоритетності проведення процедур: в першу чергу - рамкові угоди, в другу чергу - агрегований тендер, і лише зрідка - разові (умовно складні) закупівлі.