

Впровадження уповноваженої особи в контексті оптимізації процесів публічних закупівель

Автори: Остап Кучма, Артур Ковальчук

Рецензенти: Департамент регулювання публічних закупівель

КШЕ - 2019

Автори публікації висловлюють щиру подяку всім тим, хто погодився взяти участь у глибинних інтерв'ю, поділившись важливими думками практиків з приводу викликів та рішень з організації процесу закупівель. Висловлюємо окрему вдячність Аттілі Ковчі та Михайлові Стаєцькому, розповіді яких лягли в основу розділу, в якому ми описуємо кейси УІЕСР та АТ “Укрпошта”. Також дякуємо тим, хто погодився виділити свій час для участі в онлайн-опитуванні і забезпечив результати, які ми використали для розробки формули розрахунку людських ресурсів.

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, Міністерства чи Департаменту регулювання публічних закупівель.

Резюме	4
1. Вступ. Уповноважена особа. Функції, терміни та переваги впровадження	5
Що таке Уповноважена особа	5
Методологічні зауваги	6
Переваги від впровадження уповноваженої особи	7
2. Процес закупівель: опис етапів	8
Кейс 1: Опису процесу закупівель державного підприємства на прикладі АТ “Укрпошта”	9
Кейс 2: Опис процесу закупівель розпорядника бюджетних коштів на прикладі Українського інституту експертизи сортів рослин	12
3. Розподіл замовників	14
Переваги від впровадження уповноваженої особи	16
4. Визначення рекомендованої кількості уповноважених осіб	20
Залучені до проведення закупівель	21
Основні результати	22
Витрати часу на планування закупівель	22
Витрати часу на процедури звітування	23
Витрати часу на процедури звітування	23
Час на надпорогові процедури	24
Результати	25
Фактори впливу	28
5. Рекомендації	29

- Згідно з законом, уповноважена особа - це особа замовника, відповідальна за проведення процедур закупівлі. У законі визначено чіткий перелік функцій УО, який, однак, не охоплює всіх аспектів закупівельного процесу - залежно від моделі впровадження, перелік повноважень УО може бути розширено.
- Найімовірніше, з 1 січня 2022 р. уповноважені особи повністю замінять тендерні комітети серед усіх організаторів публічних закупівель. Серед переваг впровадження УО - скорочення частки невдалих процедур, економія часу при організації закупівель, можливість професіоналізації функції закупівель та інші.
- Будь-який процес публічної закупівлі можна розкласти на чотири основні етапи - формування потреби, підготовка до закупівлі, проведення закупівлі та виконання договору, також необхідно виокремити планування закупівель. Залежно від обраної моделі, уповноважена особа може відповідати лише за проведення закупівлі, або бути активно залученою на всіх етапах закупівельного процесу. Крім того, за потреби УО бере участь у розробці стратегії закупівель та моніторингу якості закупівельних процесів організації, однак ці питання виходять за рамки цієї публікації.
- На основі проведених нами інтерв'ю ми обрали 2 приклади успішної організації закупівельного процесу. АТ "Укрпошта" пішла шляхом мінімізації функцій УО, обмеживши їх безпосередньо процедурою закупівлі, що дозволяє скоротити витрати часу та спрощує розрахунки нормативного навантаження на кожну уповноважену особу. Український інститут експертизи сортів рослин успішно вирішує проблему браку фінансування та нестачі професійних закупівельників у регіонах за допомогою централізованої координації процесу закупівель за допомогою електронної бази даних.
- На основі таких факторів, як кількість закупівель, різноманітність закупівель та внутрішня структура бізнес-процесів, ми виділили чотири основні групи замовників. Далі було проведено онлайн-опитування замовників, що дозволило визначити орієнтовний час, що його витрачають замовники кожної з груп на різних етапах закупівельного процесу. У випадку надпорогових закупівель ми враховували витрати на основні категорії товарів, що закуповуються найчастіше.
- За результатами опитування ми розробили формулу, що дозволяє виконувати орієнтовний розрахунок людських ресурсів, які потрібні для виконання основних закупівельних функцій у будь-якій організації-замовнику. Розрахунки можна проводити онлайн за допомогою інструменту, розробленого КШЕ. Оскільки існує ряд факторів, які неможливо уніфікувати для розрахунку за формулою, користувачі мають можливість коригувати параметри залежно від потреб своєї організації.

1. Вступ. Уповноважена особа. Функції, терміни та переваги впровадження

Що таке Уповноважена особа

Відповідно до ЗУ «Про публічні закупівлі» (далі - Закон), *уповноважена особа (особи) - службова, посадова та інша фізична особа замовника, визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі згідно із цим Законом на підставі власного розпорядчого рішення або трудового договору (контракту).*

Обов'язки уповноваженої особи (далі - УО) можуть бути такими ж, як і тендерних комітетів. Зокрема, вона:

- планує закупівлі, складає та затверджує річний план закупівель;
- здійснює вибір процедури закупівлі;
- проводить процедури закупівель;
- забезпечує рівні умови для всіх учасників, об'єктивний та чесний вибір переможця;
- забезпечує складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань публічних закупівель, визначених цим Законом;
- забезпечує оприлюднення інформації та звіту щодо публічних закупівель відповідно до Закону;
- здійснює інші дії, передбачені цим Законом.

Зараз Мінекономіки підготувало правки до Закону¹, покликані чіткіше регламентувати особливості та строки впровадження уповноваженої особи на зміну тендерним комітетам. У невеликих організаціях обов'язки уповноваженої особи може виконувати співробітник за сумісництвом (додатково до своїх основних обов'язків) із відповідною доплатою, а більші організації можуть включити посаду уповноваженої особи до штатного розпису, або залучати співробітників за трудовим договором.

Відповідно до проголосованого законопроекту тендерний комітет буде дозволено створювати лише до 1 січня 2022 року. Інакше кажучи, з 2022 року здійснювати закупівлі зможе виключно уповноважена особа.

У лютому 2019 р. було затверджено професійний стандарт фахівця з публічних закупівель. За цим стандартом, закупівельник повинен мати як переговорні навички, так і знатися на сучасних

¹ законопроект поки не зареєстровано у Верховній Раді, проте текст доступний на сайті Мінекономіки за посиланням: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=8d619f63-7e26-4a99-a1a2-91ab05104639&title=ProektZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoZakonuUkrainiproPublichniZakupivliTaDeiakikhInshikhZakonodavchikhAktivUkrainiSchodoVdoskonalenniaPublichnikhZakupivel>

інформаційних технологіях, зокрема уміти працювати з великими обсягами даних, що генеруються системою ProZorro. Окрім безпосередньої організації закупівельного процесу, фахівець з публічних закупівель може брати активну участь у договірній роботі, займатися аналітичною роботою з метою покращення якості закупівель, підвищення економії та оптимізації процесу, а також взаємодіяти з контролюючими органами.

Методологічні зауваги

Слід зазначити, що Закон не охоплює всіх елементів закупівельного процесу, таких як аналіз ринку, пошук потенційних учасників закупівлі, супроводження уже підписаного договору та забезпечення поставок. Крім того, з метою забезпечення належної якості процесу закупівель часто доречно забезпечити стратегічний підхід до розвитку цього напрямку діяльності організації, а також моніторинг якості закупівель. Всі ці обов'язки також можуть бути покладені на уповноважених осіб. Відтак, виокремлюється 2 основні моделі впровадження УО - мінімалістична, за якої до обов'язків УО входить насамперед організації процедури та більш всеохопна, коли уповноважені особи організації беруть на себе більший обсяг обов'язків.

У нашому дослідженні ми намагалися розрахувати витрати часу на всі етапи закупівельного процесу, тобто орієнтувалися на більш всеохопну модель впровадження УО. У той же час, питання розробки стратегії покращення та моніторингу якості закупівель, попри очевидну важливість, “винесені за дужки” і не розглядаються у цьому дослідженні з огляду на те, що такі практики наразі є недостатньо поширеними серед організаторів публічних закупівель.

Дослідження проводилося у два етапи. На першому етапі ми проводили глибокі інтерв'ю, що повинні були виявити особливості закупівель у конкретних організаціях, а також ті спільні риси бізнес-процесів, які можна використати для кількісної оцінки потреби у людських ресурсах. Кожне інтерв'ю тривало 1-1,5 години, респондентами були очільники відділів, що займаються закупівлями у своїх організаціях, або їхні заступники. Під час розмови із респондентами ми детально обговорювали специфіку кожного етапу закупівель, проблемні моменти, що існують в процесі закупівель та підходи до їхнього вирішення, які використовуються в організаціях респондентів.

Другим етапом було онлайн-опитування із 8 закритими питаннями, що стосувалося затрат часу на кожному з основних етапів закупівель, визначених та уточнених на етапі глибоких інтерв'ю. Орієнтовний час заповнення - 15-20 хв. Анкета розсилалася співробітниками Мінекономіки за переліком наявних у них актуальних адрес електронної пошти організаторів закупівель. При аналізі ми поєднували отримані відповіді із даними ProZorro про кількість та обсяги закупівель організацій. Результатом другого етапу стала формула орієнтовного розрахунку кількості повних ставок співробітників, що повинні займатися закупівлями у бюджетних організаціях та державних чи комунальних підприємствах.

Переваги від впровадження уповноваженої особи

Як показало попереднє дослідження Київської школи економіки на основі результатів опитування 1,9 тис. замовників, серед яких 15% (близько 0,3 тис. організацій) впровадили УО, впровадження уповноважених осіб має ряд позитивних наслідків.

1. Організації, що впровадили уповноважену особу, змогли скоротити частку невдалих процедур в середньому на 10 відсоткових пунктів (з 30% до 20%).
2. Уповноважені особи в середньому витрачають на 2 години менше при організації допорогових закупівель і на 5 годин менше при проведенні надпорогових закупівель товарів
3. Робота з організації торгів частіше оплачується у випадку, коли впроваджено уповноважену особу (хоча у переважній більшості організації це все ще додаткова робота, яка виконується без підвищення заробітної платні)
4. Впровадження уповноваженої особи дозволяє скоротити до мінімуму кількість осіб, залучених до процедури закупівлі лише формально.

При цьому якість тендерної документації та конкурентність торгів при заміні тендерного комітету уповноваженою особою щонайменше не погіршується. Все це дозволяє говорити про те, що загалом уповноважені особи працюють ефективніше за тендерні комітети.

Оскільки одна або кілька уповноважених осіб виконують функції всього тендерного комітету, то можна говорити про концентрацію відповідальності за проведення закупівлі. Загалом це також є позитивним наслідком реформи, хоча деякі практики у сфері публічних закупівель вважають таку відповідальність надмірною з огляду на низький рівень професіоналізації процесу організації закупівель та недостатню оплату праці.

На жаль, практика впровадження УО поки є мало-розповсюдженою, що ускладнює узагальнення результатів отриманих організаціями, які першими впровадили УО. Зокрема, 56% організацій, які впровадили УО і вказали сферу відповідальності відповідних працівників, УО відповідальна за проведення всіх закупівель, 21% - лише допорогів, а решта - певних категорій. Проте, наразі можна говорити про такі попередні результати від впровадження УО в порівнянні з тендерними комітетами:

- Частка завершених процедур більша лише у випадку проведення переговорних процедур.
- Частіше проводять конкурентні допорогові процедури.
- На проведення допорогової закупівлі робіт чи послуг, а також надпорогової закупівлі товарів витрачається менше часу; на проведення всіх інших процедур витрачається стільки ж часу.
- Залучають більше учасників на надпорогові конкурентні закупівлі.

2. Процес закупівель: опис етапів

Будь-який процес публічної закупівлі можна розкласти на чотири основні етапи, кожен з яких ділиться на підетапи:

1. Формування потреби (усвідомлення потреби, узгодження із планом, внутрішній запит)
2. Підготовка до закупівлі (пошук потенційних учасників, формування очікуваної вартості, підготовка тендерної документації, зокрема підготовка специфікацій)
3. Проведення закупівлі (робота з ProZorro, робота з вимогами та скаргами, відбір переможця, підписання договору)
4. Виконання договору (забезпечення поставки, внесення змін та звіт про виконання).

Відповідно до Закону, здійснювати публічні закупівлі в Україні можна за допомогою тендерного комітету або уповноваженої особи. Часто на практиці фактичною організацією торгів займається головний бухгалтер, або юридичний чи економічний відділ організації, у великих організаціях з цією метою створюється окремий тендерний відділ. Далі у цьому розділі для зручності ми об'єднуємо всі підрозділи, що виконують ключову роль в закупівельному процесі організації, під назвою організатори закупівлі.

Формування потреби здійснюється внутрішнім замовником, хоча узгодження із планом відбувається із залученнями працівників бухгалтерії чи тендерним відділом. Інколи існує необхідність погодження закупівлі ще до формування офіційного запиту на закупівлю з боку внутрішнього замовника.

На етапі підготовки до закупівлі організатори активно залучені до процесу, щонайменше для перевірки документації, підготовленої внутрішнім замовником, а також у випадках, коли потрібно зайнятися активним пошуком потенційних учасників. Коли ж обов'язок із підготовки тендерної документації повністю лягає на плечі організатора торгів, це суттєво збільшує витрачений ним час на організацію закупівлі.

Очевидно, що проведення закупівлі є ключовим етапом, на якому компетенції та час організатора торгів залучається у максимальній мірі. Внутрішній замовник може залучатися для консультацій з приводу наявних вимог чи скарг, особливо якщо вони стосуються технічних специфікацій. Процес кваліфікації переможця залежить від якості поданих пропозицій, тому чітко визначити час, необхідний для реалізації цього етапу закупівлі, буває проблематично.

В теорії, виконання договору не повинно займати багато часу в організатора закупівель. Потреба вносити зміни до договору не виникає систематично, а публікація звіту про виконання договору займає не більше години. Втім, у деяких випадках організатор торгів залучений до процесу забезпечення поставок, хоча вирішення логістичних питань не притаманні його функції.

Час, що витрачається на кожному з етапів закупівель, може залежати від внутрішніх бізнес-процесів організації, які не завжди можна оптимізувати згідно з певною "ідеальною" моделлю, а також від впливу зовнішніх факторів (наявність скарг чи якість пропозицій учасників торгів, тощо).

На деяких ринках існують свої особливості закупівель, що мають систематичний вплив на витрачений час. Наприклад, при закупівлі лікарських засобів необхідність вводити велику кількість найменувань при завантаженні документів в систему ProZorro збільшує витрати часу на цьому етапі у кілька разів. При закупівлях природного газу необхідно частіше укладати додаткові угоди, а при закупівлі комп'ютерної техніки більш часоємним є процес підготовки технічних специфікацій, що часто потребує консультацій із співробітниками відділу інформаційних технологій.

Крім того, існує необхідність планування закупівель. У цьому процесі більш гнучкими є (державні) підприємства, що отримують прибуток і відповідно не залежать або залежать у меншій мірі, від бюджетних надходжень. За рахунок цього вони мають можливість динамічно² доповнювати план закупівель протягом року, тоді як бюджетні установи мають обмежений простір для маневру та змушені планувати закупівлі на весь бюджетний рік.

Як показують проведені нами глибинні інтерв'ю, відмінність у процесах планування є основним фактором, що створює різницю у моделі бізнес-процесів для різних публічних замовників. У той же час, розмір організації та різноманітність закупівель не мають принципового впливу на структуру бізнес-процесів, тож при побудові наших моделей ми враховували лише 2 основні групи: державні підприємства та бюджетні установи.

Серед кожної з цих груп ми відібрали по одному кейсу можливої оптимізації бізнес-процесів. Серед державних підприємств це АТ “Укрпошта”, серед бюджетних установ - Український інститут експертизи сортів рослин. Ці кейси у жодному випадку не є описом певної ідеальної моделі функціонування бізнес-процесів, тим більше, що специфіка закупівель різних категорій товарів, а також різні можливості інтеграції, впливають на остаточні рішення щодо впровадження конкретних моделей у організаціях-замовниках. Водночас, наведені кейси містять опис ефективних спроб оптимізації бізнес-процесів, які можуть бути запозичені іншими замовниками, якщо це дозволяє специфіка їхньої діяльності.

Кейс 1: Опису процесу закупівель державного підприємства на прикладі АТ “Укрпошта”

АТ “Укрпошта” є одним із лідерів з впровадження інновацій у публічних закупівлях в Україні. Підприємство побудувало систему із чітким розподілом обов'язків та відповідальності між різними учасниками закупівельного процесу. Користуючись наявністю власних фінансових ресурсів на здійснення господарської діяльності, “Укрпошта” також змогла знайти більш гнучкий підхід до планування.

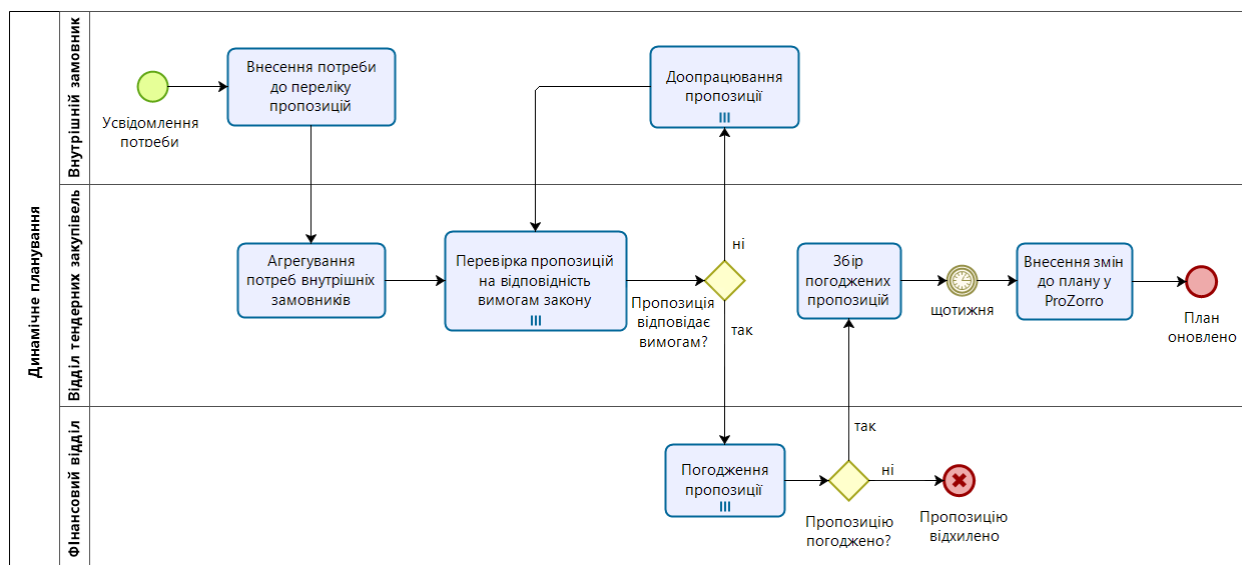
² Тут і далі коли ми говоримо про динамічне планування, то маємо на увазі не можливість вносити до плану будь-які зміни протягом року, адже це можуть робити і бюджетні організації, а фактичну можливість формувати план залежно від виникнення потреби протягом поточного бюджетного року

Наріжним каменем системи публічних закупівель “Укрпошти” є виділення окремих ролей організатора тендеру та закупівельника. Організатор тендеру відповідальний за проведення процедури згідно із вимогами ЗУ “Про публічні закупівлі”. Від внутрішнього замовника він отримує уже готовий пакет документації на закупівлю, яку зобов’язаний перевірити і у випадку потреби відправити на доопрацювання. У випадку нестандартної закупівлі організатор координує або щонайменше бере участь у процесі пошуку потенційних учасників та публічних консультацій із представниками ринку щодо технічного завдання. Вимоги і скарги, що безпосередньо стосуються процедури, опрацьовуються організатором, однак робота із зауваженнями учасників щодо предмету торгів (технічне завдання, умови договору, тощо) передається внутрішньому замовнику. Провівши закупівлю, організатор тендеру повідомляє про результати внутрішнього замовника, який відповідає за підписання договору та здійснення поставок.

Натомість завдання з агрегації потреби, створення технічного завдання, формування очікуваної вартості, визначення категорійної стратегії та управління договором про закупівлю - це вже елементи функції закупівельника. Цю функцію можуть виконувати або співробітники внутрішнього замовника, або категорійні менеджери (для категорій, що вже централізовані). Крім того, організатор тендеру може не перейматися з приводу очікуваної вартості - на відповідність ринковим умовам її перевіряє служба безпеки підприємства.

Оскільки “Укрпошта” не залежить від бюджетних надходжень, вона має можливість використовувати динамічний підхід до планування. На початку року в ProZorro публікується дуже приблизний план закупівель на рік. Щотижня внутрішні замовники надсилають свої пропозиції на проведення закупівель, відділ тендерних закупівель опрацьовує та агрегує пропозиції всіх внутрішніх замовників і на їхній основі вносить зміни до плану. Фактично обсяг змін протягом року є набагато більшим за початковий план. Очевидно, що такий підхід дозволяє більш ефективно задовольняти потреби підприємства, проте він не підходить для бюджетних установ та організацій.

Рисунок 1. Динамічне планування закупівель



Powered by
bizagi
Modeler

Проведені нами глибинні інтерв'ю показують, що часто респондентам складно оцінити обсяги часу, що витрачаються на кожному з етапів закупівельного процесу. Тим не менше, намагаючись оцінити ефективність внутрішніх бізнес-процесів, співробітники “Укрпошти” виділили 3 основні категорії тендерних закупівель залежно від витраченого на них часу.

1. Прості закупівлі (S): процедура без додаткових ускладнень
Орієнтовний час: 10 робочих годин
2. Закупівлі з незначними ускладненнями (M): потрібні додаткові доопрацювання документації з боку тендерного відділу, >1 кваліфікації для визначення переможця
Орієнтовний час: 14 робочих годин
3. Складні закупівлі (L): процедура з повторним розглядом заявки на тендер, >2 кваліфікацій для визначення переможця
Орієнтовний час: 18 робочих годин

Виділення окремих ролей організатора тендеру та закупівельника дозволяє ефективно налагодити процес закупівлі, проте невеликі організації навряд матимуть необхідні людські ресурси для такої оптимізації. У будь-якому разі, доречно почати із налагодженням взаємодії із внутрішніми замовниками, щоб тендерну документацію не доводилося готувати з нуля тендерному відділу, адже саме внутрішній замовник найкраще розуміє свою потребу і повинен мати навички для того, щоб адекватно сформулювати її у форматі тендерної документації. Крім того, хоча й складно визначити універсальні критерії визначення часу, що витрачається на закупівлі, кожна організація, що регулярно проводить тендерні закупівлі, повинна поставити питання про час, який витрачається на цей процес. Без цього ефективного налагодження механізму закупівель є неможливим.

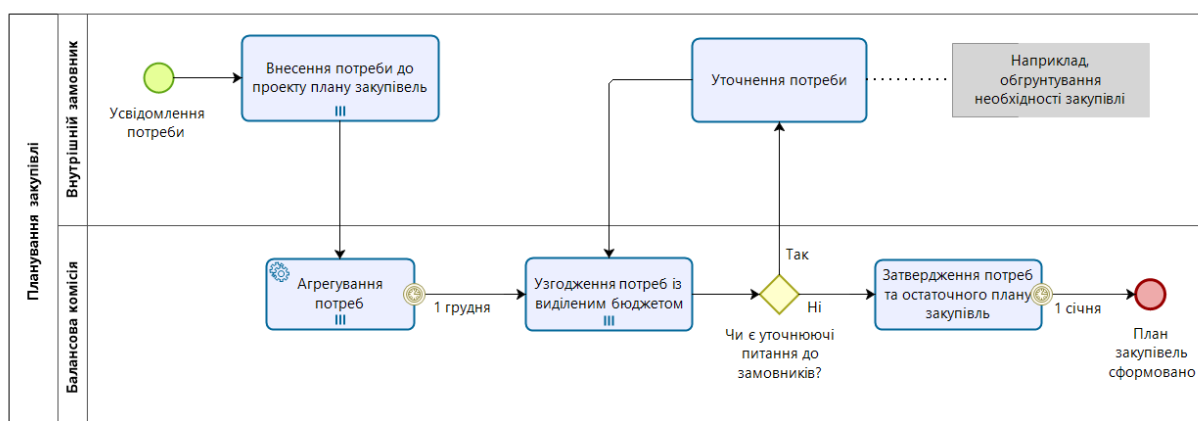
Кейс 2: Опис процесу закупівель розпорядника бюджетних коштів на прикладі Українського інституту експертизи сортів рослин

Український інститут експертизи сортів рослин є відносно великим замовником із близько 900 співробітниками та філіями у всіх областях України. При налагодженні бізнес-процесів закупівлі менеджмент УІЕСР великою проблемою стали обмежені можливості професіоналізації закупівель у регіональних підрозділах, що пов'язано із низькими посадовими окладами. Рішенням, яке виробили в Інституті, стала жорстко централізована система закупівель, що координується за допомогою власної електронної системи. Загалом близько 70-75% коштів на закупівлю витрачається централізовано. Процес закупівель координується Відділом правового забезпечення, остаточні рішення щодо проведення закупівель приймаються тендерним комітетом, а за розподіл коштів відповідальний спеціально створений орган - балансова комісія. Крім того, у філіях діють уповноважені особи, які мають право здійснювати закупівлі у випадку, якщо таке рішення буде прийнято на центральному рівні.

Електронна система, що використовується УІЕСР це по суті база даних, в якій відбувається координація всього закупівельного процесу, починаючи від агрегування потреби та створення плану і закінчуючи затвердженням закупівлі та обміном документацією.

Планування відбувається протягом року і закінчується у грудні. У цей час будь-який внутрішній замовник може внести свою пропозицію у базу даних. У грудні балансова комісія, маючи розуміння бюджетних можливостей на наступний рік, затверджує остаточний план закупівель. Зайшовши у систему, кожна філія може зрозуміти скільки коштів за кожним із кодів CPV-4 виділяється на фінансове забезпечення її діяльності.

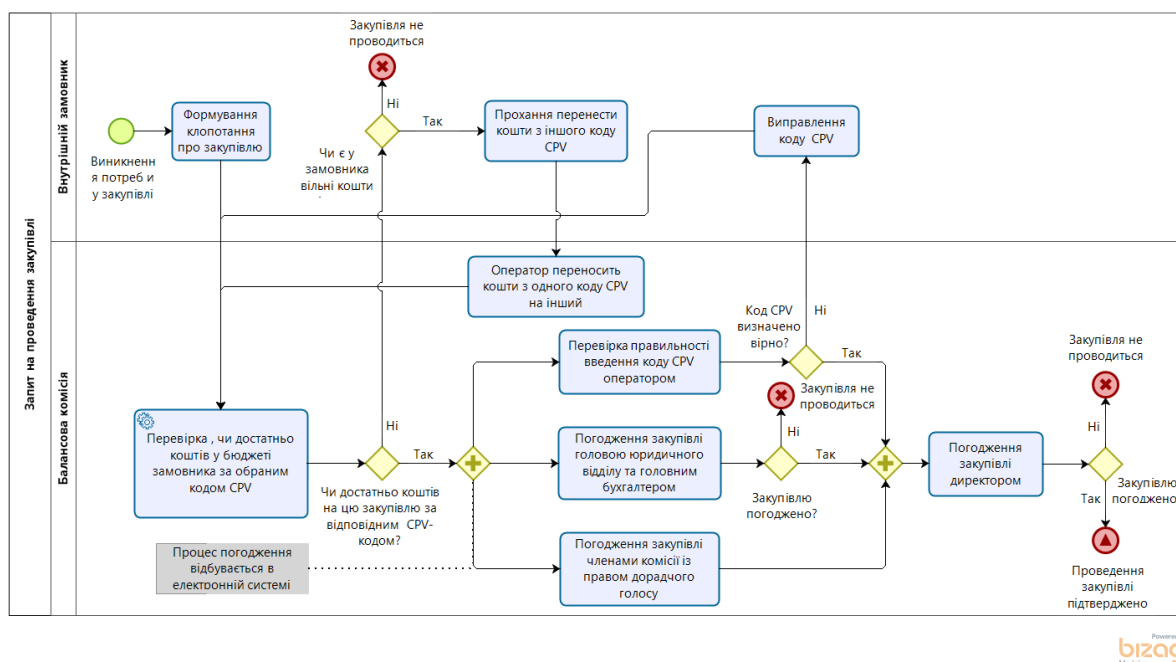
Рисунок 2. Планування закупівель



Powered by
bizagi
Modeler

Перед проведенням закупівлі відбувається процес погодження із членами балансової комісії. Голова юридичного відділу, головний бухгалтер, а також оператор, який перевіряє правильність визначення CPV-коду, мають право заблокувати закупівлю у випадку виявлення порушень. Інші члени комісії мають право дорадчого голосу. Остаточне рішення про погодження закупівлі (після погодження членами балансової комісії) приймає директор УІЕСР. Такий адміністративно складний процес значно спрощується за рахунок існування е-системи - погодження відбувається в режимі онлайн і зазвичай займає небагато часу.

Рисунок 3. Запит на проведення закупівлі



Хоча формально відкриті торги завжди відбуваються за участі тендерного комітету, за рішенням Голови юридичного відділу закупівлю може проводити також уповноважена особа у відповідній філії. У будь-якому разі, тендерна документація, зокрема проект договору, погоджуються із юридичним відділом на центральному рівні. Крім того, всі договори, що передбачають сплату ПДВ, обов'язково повинен підписати директор Інституту.

Модель, яка використовується Українським інститутом сортів рослин, є хорошим прикладом, як можна пришвидшити реалізацію складних процесів координації закупівель в умовах обмежених ресурсів. Звісно, якщо бюджетна організація має у своєму розпорядженні достатньо адміністративних та фінансових ресурсів, процеси можна суттєво спростити за рахунок децентралізації функції специфічних закупівель і централізації типових, в тому числі за рахунок укладання рамкових угод. При належній кваліфікації уповноважених осіб у регіональних підрозділах можна суттєво спростити процес погодження проведення закупівлі та підготовки документації.

3. Розподіл замовників

Обсяг ресурсів, які витрачаються на проведення закупівель, залежить від багатьох факторів, основними з яких є:

- Кількість проведених закупівель;
- Структура закупівель за типом процедури (допорогові закупівлі, відкриті торги тощо);
- Обсяги закупівель;
- Категорії товарів та послуг, що закуповуються;
- Структура внутрішніх процесів замовника.

Дані про закупівлі

Джерелом даних про закупівлі є модуль аналітики ProZorro. Для аналізу та розрахунків використовувались дані за 2018 рік - останній повний цикл закупівель.

У 2018 році замовниками через систему закупівель ProZorro було проведено понад 1 млн закупівель із сумарною очікуваною вартістю близько 660 млрд грн.

Рисунок 4. Розподіл кількості та очікуваної вартості процедур за типом, %



Як видно з діаграми, лева частка процедур припадає на процедури звітування, кожна з яких потребує невеликої кількості часу на підготовку. Найбільш ресурсомісткою є невелика кількість відкритих торгів (англ.), на які припадає майже третина загальної очікуваної вартості.

Водночас, існує суттєва неоднорідність кількості закупівель в розрізі окремих замовників. Більше половини закупівельників проводить менше 10 процедур на рік. Третина (9,4 тис.) лише публікує звіти про проведену закупівлю. Ймовірно, витрати ресурсів на підготовку та проведення закупівель у цих організаціях буде відносно невеликими.

Рисунок 5. Розподіл замовників за кількістю процедур



Близько 5,9 тис. замовників проводять більше 10 процедур без врахування звітів про укладений договір.

При цьому закупівлі більшості замовників обмежуються невеликою кількістю ринків³. З позиції витрат людських ресурсів на проведення закупівель, ці замовники, зазвичай, закуповують вже “знайомі” їм товари, а відтак - часу витрачається менше. Лише третина замовників робить закупівлі на 10 чи більше ринках. Ці замовники потребують більшого рівня кваліфікації працівників та, досить часто, більшої кількості працівників.

³ Тут і далі ринок обмежується 4-значним кодом CPV.

Рисунок 6. Розподіл замовників за кількістю товарів та замовників, %

Розподіл замовників за кількістю товарів (4 знаки CPV)



Джерело: BI Prozorro

Розподіл товарів (4 знаки CPV) за кількістю замовників



Джерело: BI Prozorro

Разом з тим, існує істотна залежність між товаром та процедурою закупівлі, за якою він закуповується. Наприклад, закупівля електроенергії (CPV-0931) вкрай рідко відбувається за надпороговою конкурентною процедурою, тоді як закупівля газу (CPV-0912) - значно частіше.

Наведені дані дозволяють ідентифікувати різні групи замовників, приналежність до яких визначається такими класифікаційними ознаками:

1. Кількість закупівель, здійснених протягом року;
2. Типи товару, які закуповуються, а відтак, і значною мірою - типи процедур.

Внутрішня структура бізнес-процесів, про яку йшлося у **розділі 2**

Переваги від впровадження уповноваженої особи

Виходячи з даних, наведених вище, серед усіх закупівельників можна виділити чотири великі групи. Кожній з цих груп притаманні характеристики, які зумовлюють спільні закономірності у витратах часу на проведення закупівель.

Вставка. Етапи групування

Поділ на чотири групи відбувався в декілька основних етапів:

1. Із загальної кількості замовників (27,9 тис.) ми відібрали державні та комунальні підприємства, яких віднесли до Групи 1 (2,7 тис.).

Підстава: бізнес-процеси державних та комунальних підприємств на деяких етапах закупівельного процесу можуть структурно відрізнятися від бізнес-процесів бюджетних організацій

2. З решти замовників (25,2 тис.) ми виокремили тих, які провели не більше п'яти закупівель протягом 2018 року - вони складають Групу 2 (10,2 тис.).

Підстава: невеликі замовники не мають можливості та потреби професіоналізації закупівельної функції, тобто ця функція покладається на співробітників, як другорядна, і займає відносно невелику частину їхнього робочого часу протягом року

3. Замовники, які лишились після попередніх етапів, були поділені на тих, у яких в більше 50% витрат йшли на однорідні типові товари - Група 3 (5,2 тис.) та тих, в яких однорідні типові товари складали менше 50% від загальних витрат на закупівлі - Група 4 (9,8 тис.).

Підстава: замовники, що займаються організацією закупівель нетипових товарних категорій, систематично витрачатимуть нетипову кількість часу на окремих етапах закупівельного процесу. Наприклад, у випадку закупівлі медикаментів зазвичай витрачається більше часу на завантаження документації в ProZorro, оскільки потрібно вносити у форму відносно великий перелік найменувань лікарських засобів.

До першої групи належать державні та комунальні підприємства. За підсумками 2018 року в системі ProZorro налічувалось близько 2,7 тис. таких закупівельників. Вони закупили 154 тис. лотів на загальну суму 215 млрд грн.

До *другої* групи організаторів належать ті, які у 2018 році провели не більше 5 закупівель. Зазвичай, це процедури, проведені за звітом. Для таких замовників характерні неістотні витрати часу на закупівлі. До цієї групи належать 10,2 тис. організаторів, що складає понад третину від усіх замовників, зареєстрованих в системі ProZorro. Проте, загальна кількість цих закупівель становить 24 тис (2,2% від загальної кількості), а сумарна вартість - 31 млрд грн або ж 4,7% від вартості всіх закупівель, здійснених у системі ProZorro.

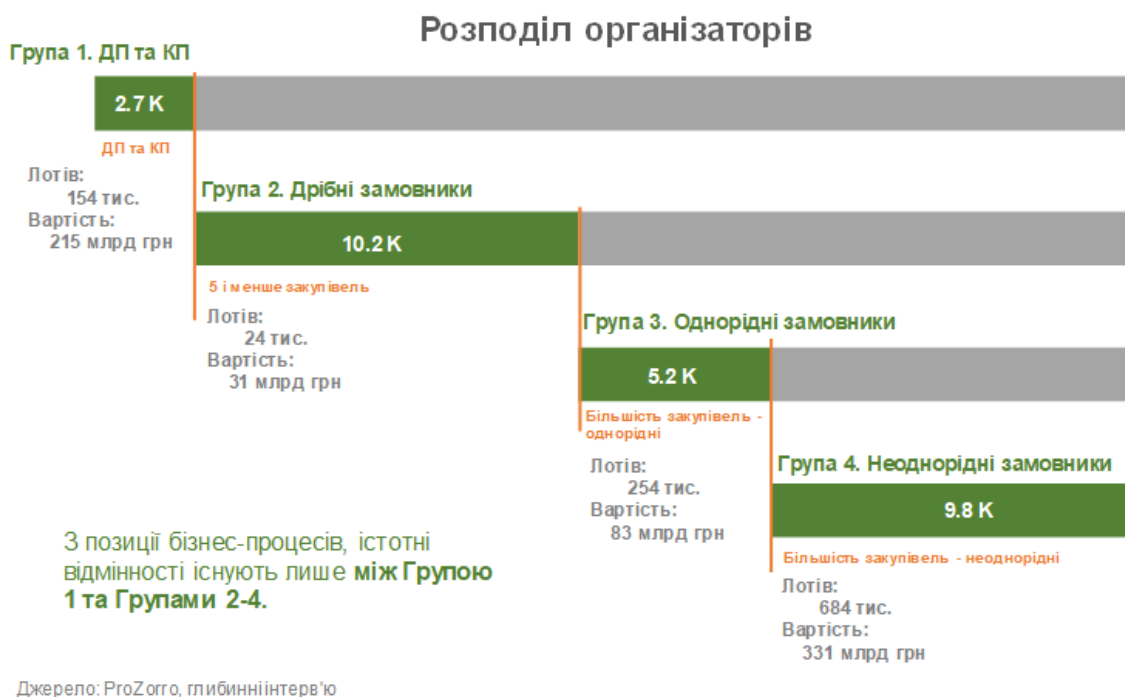
Основою для поділу решти замовників є товарна структура їхніх закупівель. Зокрема, йдеться про однорідність цих товарів. До них належить, наприклад, паливо, газ, папір тощо. Оскільки вони є досить стандартизованими, на підготовку тендерної документації для процедур закупівлі організаторами витрачається відносно небагато часу, в порівнянні з нестандартизованими товарами. Крім того, підготовку спрощує можливість користуватися типовою тендерною документацією, розробленою іншими замовниками. Для цього існує ряд інструментів, наприклад CPVtool⁴.

Так, *третю групу* складають ті замовники, у яких більше 50% вартості закупівель складають однорідні товари. За підсумками 2018 року таких замовників було 5,2 тис., або близько 19% від загальної кількості. Цими організаціями було завершено 24 тис. лотів загальною вартістю 83 млрд грн.

До останньої, *четвертої групи* замовників, навпаки, належать ті, в яких менше 50% вартості закупівель складають однорідні товари. Тобто для таких замовників у більшій мірі характерна відносно нетипова документація. Зазвичай на такі процедури, особливо якщо це відкриті торги з публікацією англійською мовою, витрачається найбільше часу та зусиль. До групи належить третина всіх замовників (9,8 тис.). Загалом, у 2018 році налічувалось 684 тис. завершених лотів загальною очікуваною вартістю близько 331 млрд грн, або ж 61% від кількості та половина від загальної очікуваної вартості закупівель, здійснених через систему ProZorro.

⁴ Доступний за посиланням: <https://cpvtool.kse.ua/>

Рисунок 7. Групи закупівельників



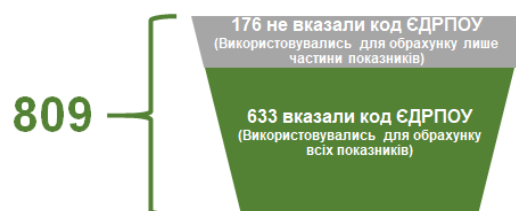
Розрахунок рекомендованої кількості уповноважених осіб враховує закономірності у витратах часу для кожної із цих груп.

4. Визначення рекомендованої кількості уповноважених осіб

Вставка 1. Опитування замовників

Для оцінки витрат часу на проведення закупівель ми провели он-лайн опитування замовників, в якому взяли участь 809 респондентів. Опитування було проведено в період з 10 червня по 3 липня 2019 року.

Відповіді закупівельників, які не вказали коду ЄДРПОУ своєї організації, враховувались при розрахунку лише частини показників. Основна причина - в такому випадку неможливо віднести їх до однієї з чотирьох груп.



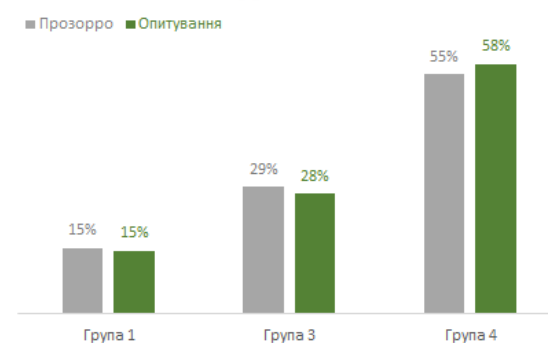
У вибірці найменша кількість представників Групи 2 (40 респондентів), що зумовлено малою кількістю закупівель, які вони проводять щороку (не більше 5) і, відповідно, низьким рівнем закупівельної активності. Проте їхньої кількості все одно достатньо для подальшого аналізу.

Для перевірки репрезентативності вибірки ми порівняли її структуру за групами закупівельників зі структурою усієї сукупності закупівельників в ProZorro (виключивши представників Групи 2 через низьку закупівельну активність).

Як видно із графіка праворуч, структура замовників Груп 1,3 та 4 в опитуванні є такою ж як і в системі ProZorro. Відтак, отримані результати опитування значною мірою відображають характеристики усієї сукупності замовників, які здійснювали закупівлі у системі ProZorro.

Питання в анкеті стосувались, в основному витрат часу на проведення різних процедур закупівель, у випадку відкритих надпорогових торгів - у розрізі окремих товарних категорій (на рівні 4-х знаків CPV).

Розподіл основних груп замовників

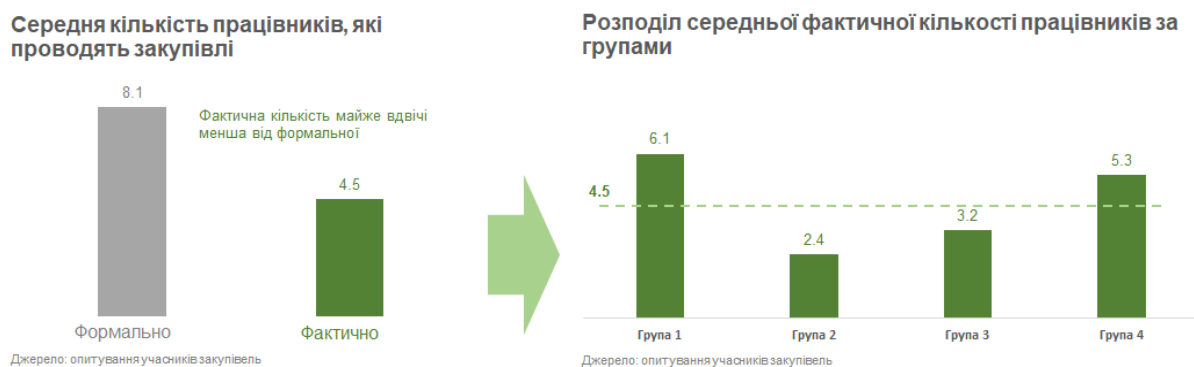


Джерело: опитування учасників закупівель

Залучені до проведення закупівель

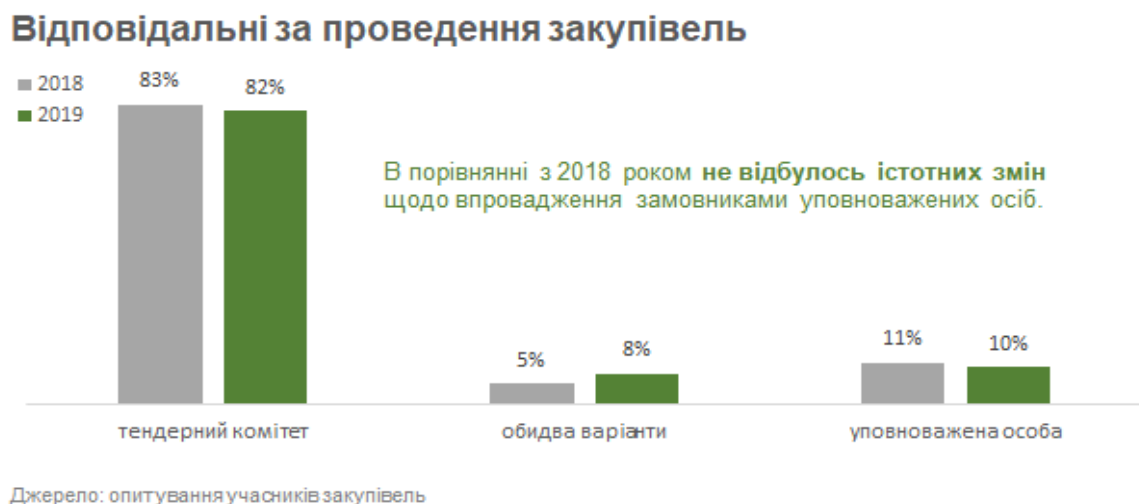
Опитування замовників показало важливий недолік у структурі проведення закупівель з точки зору використання людських ресурсів. Середня кількість працівників, формально залучених до проведення закупівель, становить 8 осіб, тоді як фактично займаються закупівлями в середньому лише 5 співробітників. Впровадження посади уповноваженої особи дозволить ліквідувати цю диспропорцію.

Рисунок 8. Середня кількість співробітників, залучених до проведення закупівель



Наразі абсолютна більшість замовників (82%) проводить закупівлі лише через тендерні комітети - що приблизно дорівнює результатам опитування, проведеного нами у 2018 році. Проте порівняно із минулорічним дослідженням дещо збільшилася частка тих замовників, у яких існує як тендерний комітет, так і уповноважена особа, що проводить частину закупівель організації.

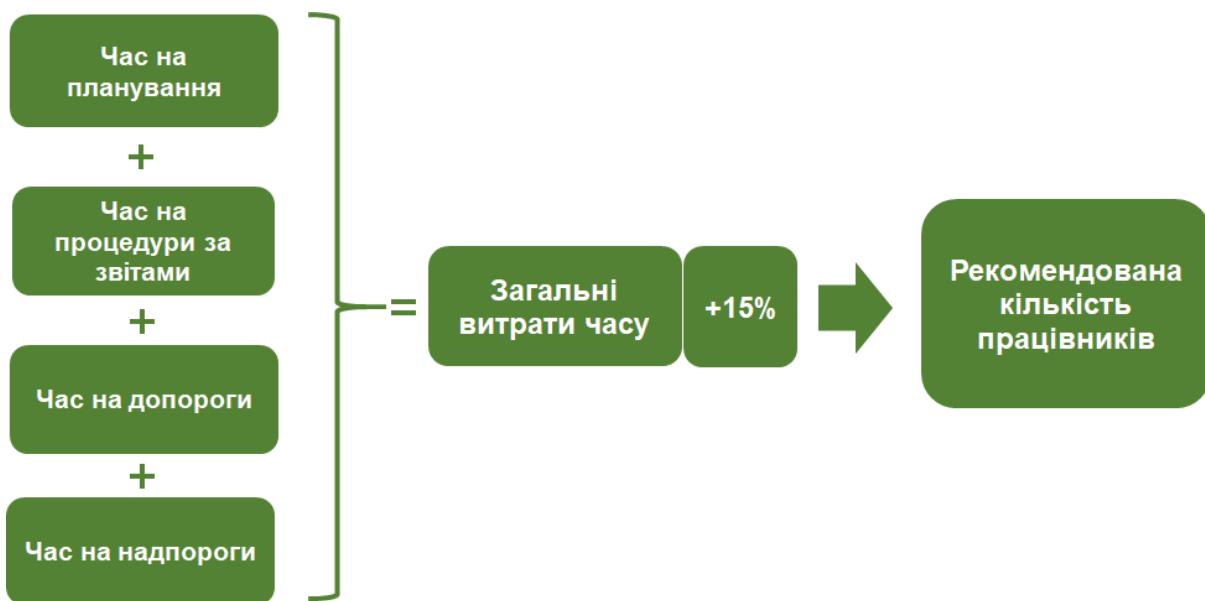
Рисунок 9. Орган, відповідальний за проведення закупівель



Основні результати

При розрахунку рекомендованої кількості уповноважених осіб ми виходили з того, що сумарні витрати включають в себе час на проведення всього циклу процедур, а також річного планування. Ми додаємо 15% часу на непередбачувані елементи процесу (робота зі скаргами, необхідність кваліфікації другого чи третього учасника, тощо) і таким чином орієнтовно визначаємо загальну кількість часу, що потрібна на проведення закупівель.

Рисунок 10. Схема визначення рекомендованої кількості працівників



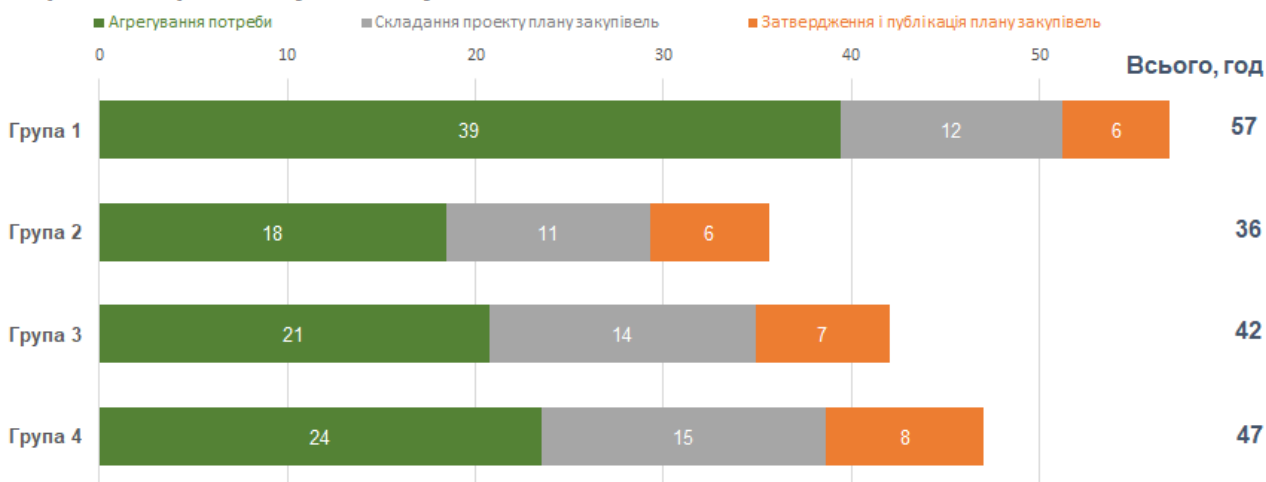
Витрати часу на планування закупівель

Час, витрачений на планування закупівель залежить від низки факторів, таких як очікувана кількість та тип процедур, які планується проводити, процесу збору та агрегування потреби тощо. Відтак, він відрізняється між різними групами замовників.

На рисунку нижче відображено середні витрати часу на планування в розрізі окремих груп замовників, а також основних етапів самого планування.

Рисунок 11. Середні витрати часу на планування

Середні витрати часу на планування, годин



Джерело: опитування учасників закупівель

Як видно з графіка, найбільше часу на планування закупівель витрачають підприємства (57 год), що часто зумовлено великою кількістю закупівель та розгалуженою системою підрозділів. При цьому, як на підприємствах, так і в установах, найбільше часу замовники витрачають на агрегування потреби.

Витрати часу на процедури звітування

Цей час включає як завантаження звіту в систему ProZorro, так і кроки, які передують цьому, в тому числі підготовка та підписання контракту. Оскільки це стандартизована процедура, яка не потребує істотних витрат зусиль, час на її проведення не істотно варіюється між групами замовників.

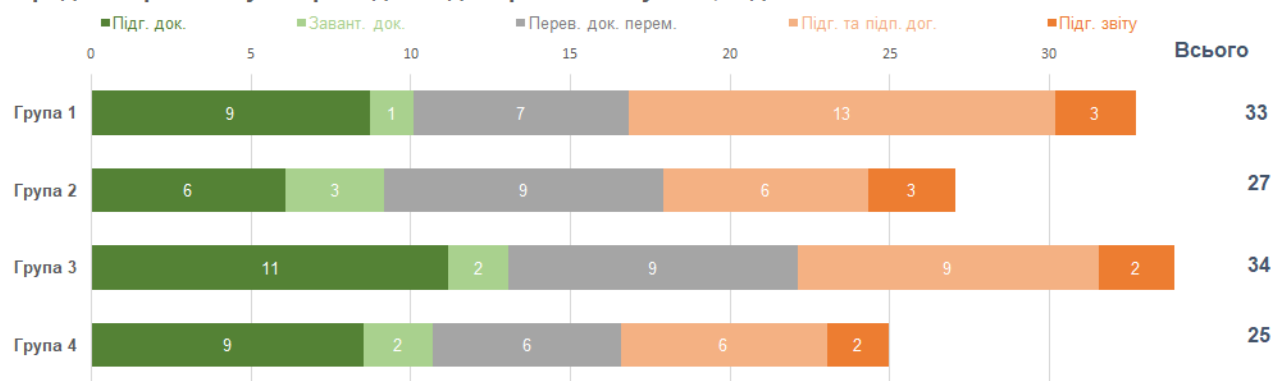
Виходячи з результатів опитування, проведеного у 2018 році, в розрахунках за показник середньої кількості годин на неї взято 20 год. на одну процедуру (2,5 робочих дні). Відповідно, для кожного замовника загальний час, витрачений на проведення цих процедур становить 20 годин, помножені на кількість процедур за звітами.

Витрати часу на процедури звітування

Витрати часу на проведення допорогових процедур між групами замовників дещо відрізняються і складають 3-4 робочі дні на одну процедуру. Серед них найбільше часу витрачають на підготовку тендерної документації (1-1,5 робочих дні), перевірку документації переможця (близько 1 робочого дня), а також підготовка та підписання договору (1-1,5 робочих дні).

Рисунок 12. Середні витрати часу на допорогові закупівлі

Середні витрати часу на проведення допорогової закупівлі, годин



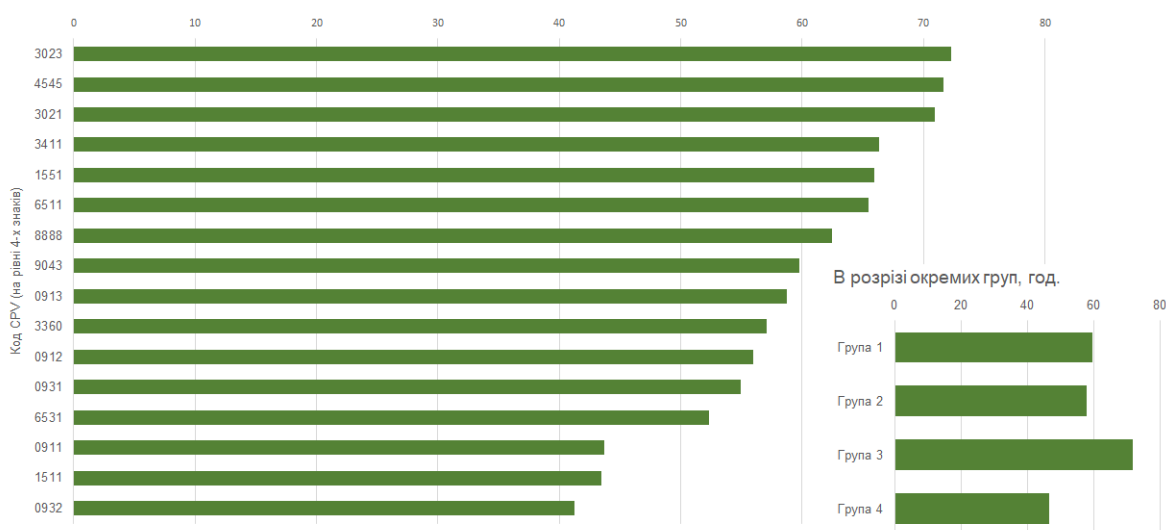
Джерело: опитування учасників закупівель

Час на надпорогові процедури

Найбільш істотна різниця у витратах часу характерна для надпорогових закупівель. Значною мірою це зумовлене різними товарами, які закуповуються. Відтак, розрахунок рекомендованої кількості уповноважених осіб враховував як кількість надпорогових закупівель, так і середні витрати часу на проведення цих процедур в розрізі окремих товарів. Так, найменше часу витрачається на закупівлю електроенергії, опалення тощо (в середньому, близько п'яти робочих днів), тоді як закупівля комп'ютерного обладнання вимагає більше часу (8-9 днів на одну процедуру).

Рисунок 13. Середні витрати часу на надпорогові закупівлі

Середня ривалість проведення надпорогових закупівель, год.

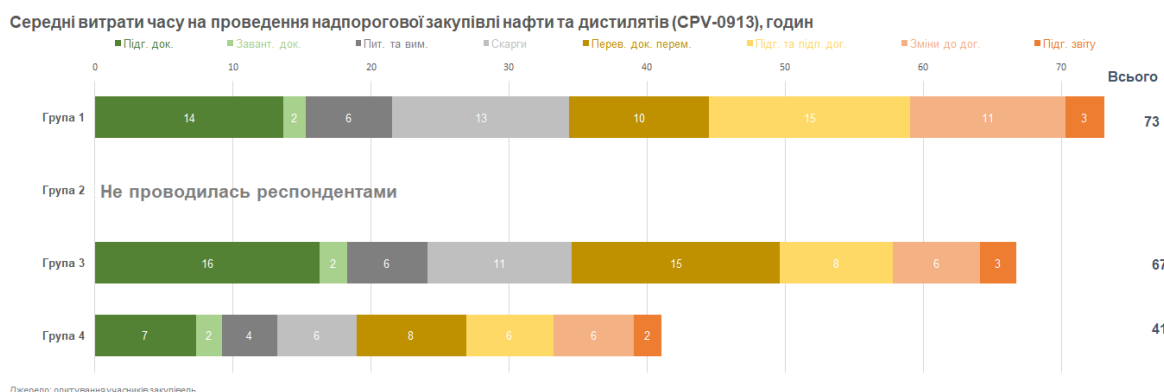


Джерело: опитування учасників закупівель

Для визначення рекомендованої кількості уповноважених осіб проводились обрахунки витрат робочого часу залежно від групи замовника та 15 найпоширеніших типів товарів (на 4-х знаках CPV). Для решти типів товарів були взяті середні в рамках групи витрати часу.

Вставка 3. Розподіл часу на проведення надпорогової закупівлі на прикладі закупівлі нафти та дистилатів (CPV-0913)

Нижче відображено середні поетапні витрати часу на проведення надпорогової закупівлі нафти та дистилатів (CPV-0913).



Як видно з графіка, представники Групи 2 практично не проводять закупівлю палива за надпороговими процедурами, що часто зумовлено їхніми розміри. Відтак, їхня потреба в цьому товарі покривається допороговими закупівлями, або завдяки звітам.

Серед інших груп, найменше на закупівлю цього товару витрачають представники 4-ї групи (один робочий тиждень), тоді як замовники з груп 1 та 3 - півтора-два тижні.

Результати

Розрахунок рекомендованої кількості працівників, які проводять закупівлі в кожній конкретній організації, проводився в декілька основних етапів:

1. Розрахунок загального часу, витраченого на проведення закупівель цією організацією (в годинах).
2. Враховано додаткові 15% на непередбачувані заходи.
4. Суму часу спочатку поділено на 8 (кількість годин в робочому дні), а потім ще на 250 (кількість робочих днів в році).
5. Отриманий результат було округлено догори.

Вставка 3. Формула розрахунку часу, що витрачається організацією на проведення закупівель протягом року

Формула розрахунку загальної кількості годин, витрачених установою на проведення закупівель протягом року, виглядає так:

$$time_i = planning_g + r_i \cdot \underline{t_r} + b_i \cdot \underline{t_g^b} + \sum^k \left(a_i^k \cdot \underline{t_{a_g}^k} \right),$$

де

$time_i$ - витрати часу на проведення конкретним замовником i всіх закупівель протягом року;

$planning_g$ - витрати часу на планування в рамках групи g замовника;

r_i - кількість процедур звітування про укладений договір, проведених i -м замовником;

$\underline{t_r}$ - середні витрати часу на проведення процедури звітування про укладений договір;

b_i - кількість допорогових закупівель, проведених i -м замовником;

$\underline{t_g^b}$ - середні витрати часу на проведення допорогової процедури в рамках групи g замовника i ;

a_i^k - кількість надпорогових закупівель k -го товару, проведених i -м замовником;

$\underline{t_{a_g}^k}$ - середні витрати часу на проведення надпорогової процедури закупівлі k -го товару в рамках групи g замовника i .

Для розрахунку рекомендованої кількості уповноважених осіб, використовувалась наступна формула:

$$N_i = \frac{time_i + 15\% \cdot time_i}{8 \cdot 250}$$

де

N_i - рекомендована кількість уповноважених осіб;

$time_i$ - витрати часу на проведення конкретним замовником i всіх закупівель протягом року;

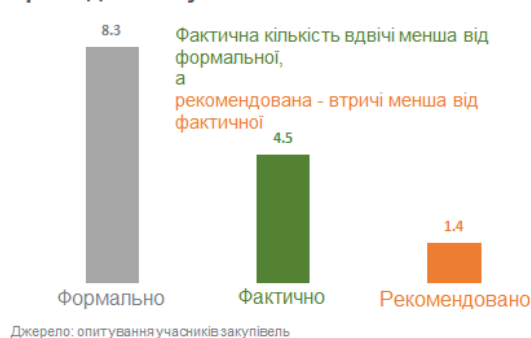
$15\% \cdot time_i$ - непередбачувані витрати часу, в т. ч. на повторне проведення процедур;

8 - кількість годин в робочому дні;

250 - кількість робочих днів в році.

Рисунок 14. Фактична та рекомендована кількість працівників, що проводять закупівлі

Середня кількість працівників, які проводять закупівлі



Розподіл рекомендованої кількості працівників



Згідно з нашими розрахунками, середня кількість працівників, які проводять закупівлі, може бути зменшена втричі: якщо в середньому в закупівлях фактично зайнято 4,5 осіб, то рекомендовано - 1,4. З огляду на те, що для більшості залучених до процесу співробітників проведення закупівель є другорядною функцією, на практиці це означатиме, що вони не будуть відволікатися від своїх основних обов'язків. Водночас,

функція закупівель професіоналізуватиметься, оскільки нею займатимуться співробітники із достатнім рівнем кваліфікації.

Рисунок 15. Приклади розрахунку витрат часу для окремих представників чотирьох груп



За [посиланням](#) доступний інструмент, який розраховує рекомендовану кількість уповноважених осіб для кожного з майже 28 тис. замовників, які у 2018 році провели хоча б одну успішну

закупівлю через систему Prozorro. Крім того, в ньому враховано можливість моделювання (вибору різної кількості процедур та витрат часу на їх проведення) різного рівня навантаження, залежно від кількості процедур різних типів, а також часу на їх проведення.

Фактори впливу

Окрім факторів, які досліджувались (кількість процедур, тип організації, типи товарів), на витрати на проведення процедур закупівлі впливають й інші фактори, які умовно можна поділити на дві групи:

1. Зовнішні. Прикладом може бути передача частини закупівель створеним центральним закупівельним організаціям, або ж використання електронних каталогів, які дозволятимуть істотно спростити процес закупівель.
2. Внутрішні - ті, які формуються всередині організації самого закупівельника. Так, впровадження електронного документообігу дозволить заощадити час. Такого ж результату можна досягнути збільшуючи рівень кваліфікації працівників, відповідальних за закупівлі. Нижче відображено окремі з внутрішніх факторів.

Рисунок 16. Фактори впливу на кількість уповноважених осіб



Діяльність, спрямована на той чи інший фактор дозволить істотно зменшити кількість працівників, залучених до проведення публічних закупівель.

5. Рекомендації

- Створення посади уповноваженої особи є рекомендованим з огляду на ряд об'єктивних переваг: 1) зменшення кількості невдалих процедур; 2) скорочення часу на організацію процедур відкритих торгів; 3) зменшення навантаження на членів тендерного комітету, для яких проведення закупівель належить до другорядних посадових обов'язків.
- Оскільки впровадження уповноваженої особи замість тендерного комітету скоріш за все стане обов'язковим з 2022 р., необхідно чимшвидше вносити відповідні змін до бізнес-процесів, що стосуються закупівель, якщо цього не було зроблено раніше.
- Для ефективної діяльності уповноваженої особи необхідно налагоджувати взаємодію із внутрішніми замовниками, які повинні брати активну участь в підготовці тендерної документації, зокрема технічні специфікації до закупівлі тощо.
- Для розрахунку обсягів людських ресурсів, що витрачаються організаціями на проведення закупівель, рекомендуємо використовувати формулу, описану у цій статті; зробити розрахунки можна у [інструменті](#), розробленому КШЕ.
- Розрахунки за формулою є приблизними, адже час, що витрачається на закупівлі, може коливатися залежно від впливу ряду факторів (оптимізація процесів закупівлі, координація із внутрішніми замовниками, наявність власної бази даних закупівель, необхідність закуповувати специфічні категорії товарів, тощо); через це при розрахунку у [інструменті](#) кожен організатор може налаштувати середні значення залежно від своїх потреб.