



## Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

**Аналітична записка № 20**

серпень 2011 р.

### Державні закупівлі

# Централізовані закупівельні організації

#### ЗМІСТ

- Правові основи функціонування ЦЗО та рамкових угод
- Обґрунтування доцільності створення ЦЗО
- Приклади товарів та послуг, що входять до компетенції ЦЗО
- Ключові питання діяльності ЦЗО
- Важливі висновки – чинники ризику та успішності

У цій аналітичній записці розглянуто порядок створення й функціонування Централізованої закупівельної організації (ЦЗО) у розумінні директив ЄС. В основі записки лежить доповідь SIGMA № 47 «Централізовані системи закупівель»



[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

Цей документ було видано за фінансової підтримки Європейського Союзу. Погляди, виражені у цьому документі, у жодному разі не можуть вважатися такими, що відображають офіційну позицію Європейського Союзу, і не завжди відображають погляди ОЕСР та його країн-членів чи країн-бенефіціарів, що беруть участь в програмі SIGMA

у Європейському Союзі». Ця аналітична записка присвячена ЦЗО, в основі діяльності яких лежить укладання й використання централізованих рамкових угод. Директива ЄС містить більш широке визначення діяльності ЦЗО.

## Правові основи функціонування ЦЗО та рамкових угод

Директива про державний сектор 2004/18/ЄС містить спеціальні положення про централізовані закупівельні організації, що безпосередню дозволяють державам-членам закріпити чи зберегти відповідні норми у своєму національному законодавстві<sup>1</sup>.

**Визначення:** Директива про державний сектор («Директива») визначає централізовану закупівельну організацію (ЦЗО) як державний замовника, який:

- придбаває товари чи послуги, призначені для одного чи більше державних замовників, або
- укладає державні контракти на роботи, товари чи послуги, призначені для одного чи більше державних замовників, або
- укладає рамкові угоди на роботи, товари чи послуги, призначені для одного чи більше державних замовників.

Держави-члени ЄС можуть встановлювати, що державні замовники придбавають роботи, товари чи послуги у централізованих закупівельних організаціях або через ці організації. Отже, створення ЦЗО не є обов'язковим і вноситься на розсуд держав-членів.

**Презумпція відповідності вимогам закону:** Особливе значення має стаття 11(2) Директиви. Вона передбачає, що державні замовники, що придбавають роботи, товари чи послуги у централізованих закупівельних організаціях або через ці організації вважаються такими, що відповідають вимогам Директиви у тій мірі, у якій їм відповідає ЦЗО.

Це, наприклад, означає, що коли ЦЗО укладає рамкову угоду у відповідності до положень Директиви, то державні замовники, що здійснюють закупівлі в межах цієї рамкової угоди, вважатимуться такими, що відповідають положенням Директиви у цій частині. Наступні заявки державного замовників, що використовують рамкові угоди, укладені ЦЗО, теж відповідатимуть положенням

---

<sup>1</sup> Директива про комунальні послуги 2004/17 ЄС містить схожі положення.

Директиви щодо контрактів, які укладаються на основі рамкової угоди, але не повинні проходити стандартну процедуру укладання державного контракту. За відсутності такого положення усі заявки, що перевищують передбачені Директивою вартісні межі, мають бути предметом тендеру відповідно до положень Директиви.

## Рамкові угоди

Директива визначає рамкову угоду як

«...угоду чи іншу домовленість між одним або більше державним замовником та одним або більше суб'єктом господарювання, що має на меті визначення умов контрактів, які будуть укладені протягом певного періоду, зокрема ціни, а у відповідних випадках – кількості».

Укладання та функціонування рамкової угоди відбувається у два етапи: спочатку з одним або більше суб'єктом господарювання укладається рамкова угода, а потім – індивідуальні заявки-контракти. Особливості другого етапу залежать від того, скільки постачальників – один чи декілька – є сторонами рамкової угоди. Для отримання додаткової інформації про рамкові угоди див. *аналітичну записку про державні закупівлі № 19 – «Рамкові угоди»* та доповідь SIGMA № 47.

Слід зазначити, що положення щодо рамкових угод однаково застосовуються до усіх органів та організацій, на яких поширюється дія Директиви, незалежно від їхніх операційних відмінностей. Коли ЦЗО (що за визначенням є державним замовником, який укладає рамкові угоди для широкого використання у публічному секторі, дозволяючи тим самим **іншим** державним замовникам робити заявки) діє як індивідуальний замовник, він має застосовувати ті самі правила й процедури, але з метою обслуговування своїх внутрішніх користувачів та клієнтів.

## Обґрунтування доцільності створення ЦЗО

Доцільність створення та функціонування централізованої закупівельної організації (ЦЗО) слід розглядати з різних боків. Важливими зацікавленими сторонами у цьому контексті є:

- **споживачі послуг ЦЗО** – державні замовники, що використовують рамкові угоди, якими керує ЦЗО, або закупають товари чи послуги, які придбаває ЦЗО. Такі споживачі мають бути зацікавлені у запровадженні ефективної та результативної процедури державних закупівель, що забезпечує оптимальне співвідношення ціни та якості;
- **постачальники робіт, товарів та послуг**, які постачають їх безпосередньо до ЦЗО або за рамковими угодами – як правило, це представники приватного сектору. Такі постачальники мають бути зацікавлені у можливостях розвитку бізнесу та запровадженні ефективної і результативної процедури державних закупівель.
- **власники ЦЗО** – як правило, це міністерства, асоціації органів місцевої влади та інші державні органи, що представляють інтереси платників податків. Власники можуть бути зацікавлені у скороченні державних витрат, оптимізації співвідношення ціни та якості та у реалізації важливих програмних цілей, зокрема у сфері екологічних чи соціальних питань або проблем малого й середнього бізнесу.

Необхідність створення ЦЗО часто обґрунтовують наступним чином:

***«великі обсяги державних закупівель дозволяють забезпечити кращі ціни».***

За відповідних умов централізовані державні закупівлі, що базуються на зведених даних про закупівельні потреби усіх користувачів ЦЗО, забезпечують дуже цікаві бізнес-можливості для приватного сектору. Великі обсяги закупівель зазвичай збільшують конкуренцію на ринку, а це впливає на ціни та інші умови таким чином, що це вигідно державним замовникам. Окремий замовник рідко здійснює закупівлі в обсягах, достатніх для отримання цін, які можна зіставити з цінами, що можна отримати за умови об'єднання закупівельних потреб різних замовників. Потенційно великі обсяги продажів за умови централізованих закупівель

означають, що суб'єкти господарювання можуть користуватися механізмами **економії за рахунок масштабів**.

У системі централізованих закупівель (СЦЗ), що базується на укладанні рамкових угод та управлінні такими угодами, фактор об'єднання потреби та його вплив на ціни слід оцінювати з точки зору типу й предмету майбутньої рамкової угоди.

**«Зменшення операційних витрат».**

З точки зору державних замовників повноцінний процес укладення державного контракту на конкурсних засадах, якщо порівнювати його зі звичайною заявкою, як правило пов'язаний зі значними операційними витратами – часу, коштів та ресурсів на управління закупівлями з моменту визначення потреб і до завершальної стадії закриття відповідного файлу. Суб'єктам господарювання також доводиться нести значні операційні витрати, пов'язані з участю в тендері. Із запровадженням централізованих рамкових угод як державні замовники, так і постачальники можуть очікувати помітного зниження цих витрат. Більше того, зниження операційних витрат дозволить державним органам-замовникам та постачальникам вивільнити ресурси (час та персонал) і скерувати їх на виконання більш важливих завдань.

Та як і у випадку впливу на ціни, не можна узагальнювати те, яким чином об'єднання замовлень впливає на операційні витрати державних замовників та представників приватного сектору: цей показник варто рахувати, виходячи з типу відповідної угоди. Заявка за рамковою угодою з одним постачальником не потребує витрат на проведення тендеру (у такому разі існуватимуть лише операційні витрати на розміщення замовлень), тоді як багатосторонні рамкові угоди, що передбачають міні-конкурс, супроводжуються тендерними витратами як для державного замовника, так і для суб'єктів господарювання.

**«Можуть існувати і інші значні переваги».**

Системи централізованих закупівель можуть мати й інші переваги, що не мають прямого економічного вираження. До аргументів на користь запровадження системи централізованих закупівель належать:

**Підвищення адміністративної ефективності:** Централізовані і скоординовані рішення від ЦЗО можуть сприяти забезпеченню необхідної стандартизації та підвищенню адміністративної ефективності державного управління, наприклад у сфері інформаційних систем і комп'ютерних програм.

**Спроможність:** ЦЗО можуть забезпечити досвід й спроможність, яких не вистачає багатьом державним замовникам, наприклад досвід підготовки і проведення складних тендерів у сферах, що потребують спеціальних знань чи ринкового досвіду.

**Визначеність:** Професійні централізовані закупівлі забезпечують державним замовникам визначеність у багатьох ключових сферах – юридичній, технічній, економічній, договірній – зменшуючи тим самим ризики, які у протилежному випадку їм довелося б нести самостійно (зокрема, ризики оскарження, ризики низької чи недостатньої якості товарів, порушення з боку постачальників, неадекватних умов контракту).

**Простота:** Механізм заявок дозволяє замовнику та його підрозділам укладати договори з постачальниками за рамковою угодою і придбавати роботи, товари й послуги навіть за відсутності професійного досвіду у сфері закупівель.

**Виконання програмних цілей:** Держави можуть використовувати ЦЗО в якості інструментів виконання **програмних цілей** конкретного сектору, наприклад, для популяризації екологічних закупівель, інновацій та участі малого й середнього бізнесу в державних тендерах.

**Аргументи проти** централізованих закупівель:

**Концентрація ринку:** Діяльність ЦЗО може створити ризики концентрації ринку й утворення монополістичних структур. За умови великих закупівельних обсягів, як це часто буває в рамках централізованих закупівель, пріоритет скоріше отримують великі, а не маленькі й нові постачальники.

**Скорочення можливостей для малого й середнього бізнесу:** ЦЗО нерідко проводять тендери на великі контракти, і часто буває так, що малі й середні компанії не можуть брати у них самостійної участі, оскільки не здатні задовольнити кваліфікаційні вимоги чи змагатися з великими суб'єктами господарювання. Натомість суб'єкти малого й середнього бізнесу можуть виступати в якості субпідрядників чи брати участь у консорціумах або тендерах,

де покупець замовляє роботи, товари чи послуги за лотами таким чином або у такому обсязі, який дозволяє їм брати самостійну участь у тендері.

**Нечутливість:** Рамкові угоди укладаються на тривалий строк (зазвичай це два–чотири роки), і якщо ці угоди розроблені не зовсім коректно, то вони можуть бути відносно нечутливі до постійних ринкових змін, нівелюючи тим самим позитивні ринкові зрушення у сфері цін і технологій. Тому важливо, аби тривалість рамоквих угод була реалістичною, а у необхідних випадках конкуренція підтримувалася за допомогою міні-тендерів.

**Однорідність:** Наступна проблема – це однорідність різноманітних рамоквих угод і ступінь їхньої стандартизації. Рамкові угоди часом передбачають занадто обмежувальний підхід, зокрема в частині технічних вимог, через що самим державним замовникам буває непросто повністю задовольнити власні закупівельні потреби.

## Приклади товарів і послуг, що входять до компетенції ЦЗО

Зазвичай роботи, товари й послуги за рамокними угодами, що укладаються ЦЗО, – це ті роботи, товари й послуги, які становлять загальний інтерес для державних органів і часто ними закуповуються. До переліку товарів та послуг (контракти на виконання робіт ЦЗО, як правило, не укладають), що зазвичай входять до компетенції ЦЗО, належать:

- IT-товари та послуги (комп'ютери, копіювальні апарати, принтери, сервери, програмне забезпечення);
- телекомунікаційні товари (мережі, мобільні телефони, дротові телефони, телефонні комутатори);
- офісні меблі;
- послуги з організації подорожей;
- офісне обладнання та витратні матеріали;
- транспортні засоби і транспортні послуги;
- паливо (для обігріву і транспорту) та електроенергія;
- харчові продукти (їжа, талони на харчування);
- організаційні послуги та послуги з розвитку персоналу.

Для отримання більш детальної інформації про типові предмети рамкових договорів див. доповідь SIGMA № 47.

З точки зору обсягів закупівель найбільшою сферою зазвичай є сфера ІТ-продукції. Цікаве спостереження: хоча багато товарів та послуг можна вважати відносно технічно нескладними і стандартизованими, існує багато високотехнологічних і комерційно складних товарів та послуг (наприклад, спеціалізовані ІТ-системи), які можуть перебувати у сфері відповідальності ЦЗО. ЦЗО цілком може забезпечувати як стандартизовані нестратегічні товари й послуги, так і товари й послуги важливого стратегічного призначення. В останньому випадку запровадження механізмів централізації нерідко відбувається завдяки бажанню власника підвищити загальну ефективність і результативність управління в державному секторі шляхом забезпечення сумісності й стандартизації адміністративних систем органів-замовників.



## Рамкові угоди, що належать до компетенції деяких ЦЗО

Централізована закупівельна організація	Товари та послуги
SKI., Данія	Інформаційні технології, меблі, офісне обладнання, енергоносії, автомобілі, видовищні послуги, продукти харчування, обладнання для виїзного ресторанного обслуговування, електричне обладнання, будівельні матеріали, інструменти, деревина, робочий одяг, послуги з прибирання, лабораторне обладнання та обладнання для проведення досліджень, тимчасовий персонал, консультації з інженерних питань, консультації з питань управління.
Hansel, Фінляндія	70 рамкових угод, що охоплюють контракти на закупівлю ІТ-продукції (інформаційно-комунікаційного обладнання, програм та послуг), адміністративних послуг (управління фінансами, організаційний розвиток та розвиток персоналу, організація подорожей та конференцій), матеріалів та технічних послуг (матеріали та технічні засоби, транспортні засоби і транспортні послуги, канцелярські товари та послуги з постачання енергії).
UGAP, Франція	Товари та послуги поділені на шість груп: ІТ-обладнання, медичне обладнання, меблі, транспортні засоби, респіраторні маски та послуги.
KSzF, Угорщина	Інформаційно-комунікаційні послуги, телекомунікації, офісне обладнання, послуги з електронного врядування, офісні меблі, папір та канцелярські товари, транспортні засоби, паливо, медичні товари та послуги з організації подорожей.
Consip, Італія	Охорона здоров'я (наприклад, машини швидкої допомоги, діагностичне устаткування, послуги з обслуговування медичного обладнання); паливо (для обігріву і транспорту) та електроенергія; офісні товари/обладнання (принтери, копіювальні апарати, комп'ютери, сервери, програмне забезпечення); транспорт (придбання та оренда автомобілів); експлуатація та обслуговування об'єктів нерухомості (офісів, лікарень); телекомунікації (мережі, мобільні телефони, стаціонарні телефони, телефонні комутатори); меблі (для офісів, шкіл, університетів); страхування та фінансові послуги (кредитні картки); їжа (продовольчі товари, талони на харчування).

Джерело: Доповідь SIGMA № 47 «Системи централізованих закупівель у Європейському Союзі».

## Ключові питання діяльності ЦЗО

**Чи варто робити послуги ЦЗО обов'язковими для державних органів-замовників?** В одних країнах державні замовники зобов'язані придбавати деякі роботи, товари та послуги у ЦЗО або через такі організації. В інших країнах державні замовники самостійно вирішують, хто з постачальників забезпечує найкраще співвідношення ціни та якості.

Прихильники системи, за якої державні замовники по суті зобов'язані користуватися послугами ЦЗО, стверджують, що це забезпечує ефективне використання державних ресурсів і підвищує єдність стандартів серед державних замовників. Опоненти такого підходу стверджують, що це знижує клієнтоорієнтованість ЦЗО і створює ризики монополістичної поведінки.

Вважається, що однією з переваг добровільного підходу до вирішення цього питання є те, що дана система заохочує ЦЗО пропонувати своїм користувачам сприятливі умови рамкових угод та інші послуги на конкурентних умовах. Якщо ЦЗО цього не робитиме, то попит на його послуги зникне, а це поставить під загрозу існування цього органу. Перевагою добровільної системи є те, що вона ставить ЦЗО у конкурентні умови, а це заохочує його пропонувати вигідні продукти, забезпечуючи тим самим оптимальне співвідношення ціни та якості.

**Які бувають організаційно-правові форми ЦЗО?** Найбільш поширеною організаційно-правовою формою ЦЗО є неприбуткове товариство з обмеженою відповідальністю, але в деяких країнах використовується модель урядового агентства. Для отримання більш детальної інформації щодо організаційно-правових форм ЦЗО у країнах, що взяли участь у дослідженні, див. доповідь SIGMA № 47.

**Яким чином відбувається фінансування діяльності ЦЗО?** У багатьох країнах ЦЗО фінансуються за рахунок сервісних зборів. Існує два способи організації фінансування: 1) державні замовники сплачують сервісний збір під час подання заявки; 2) суб'єкти господарювання сплачують сервісний збір під час виставлення рахунків за рамковими угодами. Альтернативна модель фінансування – ЦЗО фінансується безпосередньо за рахунок державних коштів.

**У чому полягає важливість хороших відносин між споживачами і постачальниками?** Основне завдання ЦЗО – укласти реалістичні й привабливі

рамкові угоди. Це вимагає активного залучення користувачів на усіх етапах закупівельного циклу: під час оцінки відповідності певної сфери товарів чи послуг вимогам рамкової угоди; розробки технічних специфікацій, критеріїв відбору та оцінювання учасників тендеру; визначення типу рамкової угоди та системи заявок; укладання рамкової угоди.

Здатність ЦЗО ефективно виконувати свої основні функції залежить від його вміння та здатності ефективно «розуміти й управляти» ринком постачання, тобто знати основних постачальників конкретного продукту чи послуги, їхній розмір та присутність на ринку. Попередня інформація та діалог із суб'єктами господарювання на початковому етапі закупівельного процесу, що відбувається прозоро та у відповідності до встановлених правил у сфері державних закупівель, надзвичайно важливі для визначення різноманітних варіантів оптимальної структури договірних та закупівельних стратегій рамкових угод і відповідних систем заявок.

**Які типи рамкових угоди варто використовувати?** Директива ЄС надає ЦЗО значну свободу у виборі процедур та видів угод. ЦЗО використовують цю свободу, і тому існують рамкові угоди як з одним, так і з багатьма постачальниками, а також різноманітні процедури подання заявок.

Перевага рамкової угоди з одним постачальником полягає у тому, що укладання такого контракту дуже вигідне для обраного суб'єкта господарювання. Це пояснюється тим, що за такими контрактами «переможець отримує все».

Перевага рамкових угод з багатьма постачальниками полягає у тому, що такі контракти забезпечують більш надійне постачання, аніж угоди з одним постачальником. Ще одна перевага – менші ризики послідовної концентрації ринку. Можливим недоліком угод з багатьма постачальниками є те, що за законодавством більшості країн суб'єкти господарювання не отримують жодних гарантій щодо придбання їхніх робіт, товарів чи послуг за рамковою угодою.

Перевага схеми, за якої державні замовники роблять заявки через міні-тендер, полягає у тому, що це по суті стимулює постійну конкуренцію між суб'єктами господарювання впродовж усього строку дії рамкової угоди. З іншого боку, міні-тендер може бути пов'язаний зі значними операційними витратами.

**Яким чином оцінюється ефективність роботи ЦОДЗ?** Загалом досить непросто оцінити обсяги економії за рахунок централізованих закупівель. Основна причина полягає в тому, що неможливо побачити гіпотетичний результат

централізованих закупівель товарів чи послуг, відмінні ціни та інші умови контракту, укладеного за допомогою альтернативного методу закупівель. Це означає, що альтернативний результат потрібно моделювати.

Деякі ЦЗО у співробітництві з університетами розробили методи оцінювання ефективності своєї роботи. Результати такого оцінювання забезпечують важливу інформацію щодо ефективності роботи ЦЗО, особливо якщо оцінювання проводиться на регулярній основі і дозволяє прослідкувати тенденції й типові сценарії за певний проміжок часу. Крім того, оцінювання ефективності виконує важливу функцію певного тиску на ЦЗО, змушуючи їх пам'ятати, що їхня робота контролюється. Для отримання більш детальної інформації щодо оцінювання ефективності роботи ЦЗО див. *аналітичну записку № 21 – «Оцінювання результативності»*.

### **Важливі висновки – фактори ризику та успіху**

Для успішного створення й запровадження сучасної ефективної системи централізованих закупівель необхідно розуміти і враховувати декілька факторів ризику та успіху. Якщо не враховувати ці фактори, то ефективність роботи ЦЗО може бути знівельовано.

**Існують різні способи організації та управління централізованими системами закупівель, і важко сказати, яка з них є оптимальною.**

Централізовані закупівлі відбуваються за різними схемами, які можуть відрізнятися у частині:

- правового статусу ЦЗО та секторів/рівнів державного управління, на які поширюються його повноваження;
- способу, у який власники ЦЗО надають йому повноваження;
- типів рамкових угод та систем заявок;
- способів організації та фінансування ЦЗО.

**Чутливість до потреб ключових зацікавлених осіб:** Успішність роботи ЦЗО залежить від того, наскільки він здатен завойовувати й утримувати довіру й прихильність з боку основних зацікавлених сторін – власників, державних замовників та постачальників.

**«Конкурентні» рамкові угоди з клієнтоорієнтованими та низькоризиковими системами заявок:** Успішність роботи ЦЗО значною мірою залежить від його здатності пропонувати технічно і комерційно привабливі рамкові угоди великій

кількості потенційних «клієнтів» у державному секторі, який він обслуговує. Для ЦЗО така здатність є вирішальною в умовах добровільності і має не менш важливе значення, коли його послуги є обов'язковими.

**Правильне визначення предмету й вартість контракту:** ЦЗО використовують механізми, що дозволяють визначати не лише роботи, товари й послуги, які мають закуповуватися через централізовану закупівлю, але й вартість таких контрактів, яка зазвичай базується на глибокому аналізі попиту й пропозиції чи на дослідженні економічної доцільності. Визначення предмету й вартості контрактів, що укладаються за рамковими угодами, надає потенційним учасникам тендеру необхідну інформацію, що допомагає їм прийняти рішення про доцільність участі в тендері. Крім того, з точки зору учасника тендеру, вид рамкової угоди (одно- чи багатостороння) змінює потенційний коефіцієнт успішності участі і по суті змінює предмет і вартість договору. Ще одним фактором, який слід враховувати під час визначення привабливості рамкової угоди, є вибір механізму заявок.

**Ефективна організація з компетентними співробітниками:** Схема організації ЦЗО є ключовим фактором його успішності. Ця схема повинна відображати особливості його роботи. Як правило, основні функції ЦЗО зосереджені навколо відносин з ринком та клієнтами, управління продуктами, постачання, управління контрактами, а також навколо ключових функцій підтримки: ІТ, правового та адміністративного забезпечення, у тому числі бухгалтерії.

**Нездатність ефективно управляти юридичними ризиками:** Деякі ЦЗО помітили збільшення кількості скарг, які стосуються не лише тендерів на рамкові угоди, але – і це ускладнює роботу ЦЗО – також і процедур на етапі подання заявок. Скарги в межах багатосторонніх рамкових угод потенційно переносять ризики з ЦЗО на державних замовників, що може створити ситуацію правової невизначеності.

**Розпорошення зусиль:** Ще один ризик полягає у тому, що ЦЗО може почати розпорошувати свої зусилля і намагатися розширити сферу своєї діяльності на ділянки, де йому або бракує конкурентних переваг, або він не здатен адекватно задовольнити потреби державних замовників, пропонуючи їм потенційно непривабливі послуги чи рамкові угоди.

### **Додаткова інформація:**

- *SIGMA (2011), Централізовані закупівлі у Європейському Союзі, доповідь SIGMA № 47*
- *SIGMA (2011), аналітична записка № 21 – Оцінка результативності*
- *SIGMA (2011), аналітична записка №19 – Рамкові угоди*