



Support for Improvement in Governance and Management

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

Краткая информация 20

Август 2011

Государственные закупки

Центральные закупочные органы

СОДЕРЖАНИЕ

- Правовая основа для ЦЗО и рамочных соглашений
- Обоснование для создания ЦЗО
- Типичные продукты и сферы услуг, предусмотренные в ЦЗО
- Главные оперативные вопросы для ЦЗО
- Важные “извлеченные уроки” – риски и факторы успеха

Эта краткая информация о государственных закупках представляет собой краткое описание услуг и действий Центральных Закупочных Органов (ЦЗО), как установлено Директивой ЕС и на основе SIGMA Статьи 47 *Центральные Закупочные Органы в Европейском Союзе* (2010). Эта краткая информация о государственных закупках обращает особое внимание на ЦЗО, которые основывают свои действия на присуждении и использовании централизованных рамочных соглашений. Директива ЕС предусматривает более широкое определение видов деятельности ЦЗО.

Правовая основа для ЦЗО и рамочных соглашений

Директива Общественного Сектора 2004/18/ЕС содержит специальные положения о центральных закупочных органах, которые дают возможность государствам-членам вводить в действие или сохранить положения, связанные с центральными закупочными органами в своих национальных законодательствах о закупках.¹

Определение: Центральный Закупочный Орган определен в Директиве Общественного Сектора (“Директива”), как государственный закупщик, который:

- приобретает поставки или услуги, предназначенные для одного или нескольких государственных закупщиков; или
- присуждает государственные контракты для выполнения работ, поставок или предоставления услуг, предназначенных для одного или нескольких государственных закупщиков; или
- заключает рамочное соглашение для выполнения работ, поставок или предоставления услуг, предназначенных для одного или нескольких государственных закупщиков.

. Государства-члены ЕС могут установить, что государственные закупщики должны закупать работы, поставки или услуги от или через центральный закупочный орган. Следовательно, создание ЦЗО не обязательно, но такая возможность дана государствам-членам.

¹ Директива Комунального Сектора 2004/17 содержит похожие положения

Подразумеваемое соответствие: Статья 11(2) Директивы имеет особую важность. Она предусматривает, что государственный закупщик, который закупает работы, поставки или услуги от или через центральный закупочный орган, будет считаться соответствующим Директиве в такой мере, в какой ЦЗО соответствует ему.

Это означает, что, например, когда рамочное соглашение присуждается ЦЗО-ом, в соответствии с положениями Директивы, государственные закупщики, которые закупают, согласно рамочному соглашению, будут считаться соответствующими положениям Директивы. Последующие заявки государственных закупщиков с применением рамочного соглашения, присужденного ЦЗО, будут соответствовать положениям Директивы для присуждения контракта, в связи с рамочным соглашением, но без осуществления полного процесса стандартных процедур для присуждения государственного контракта. Без этих положений все заявки, превышающие пороги Директивы, могут быть предметом присуждения, согласно Директиве.

Рамочные соглашения

Директива определяет рамочное соглашение как:

“.....сделка или другое соглашение между одним или несколькими государственными закупщиками и одним или несколькими участниками, цель которого – установление условий, регулирующих присуждаемый контракт в течение определенного срока, в частности, условий, связанных с ценой и, в соответствующих случаях, с предусмотренным количеством”.

Установление и действие рамочного соглашения происходит в два этапа: во-первых, присуждение рамочного соглашения одному или нескольким участникам, за которым следует присуждение отдельных контрактов одному или нескольким участникам. Этот второй шаг изменяется в зависимости от того, касается ли рамочное соглашение одного или нескольких поставщиков. Для дальнейшей информации о рамочных соглашениях, см. *Краткая информация о государственных закупках 19 – Рамочные соглашения* и SIGMA статья 47.

Необходимо заметить, что положения о рамочных соглашениях применяются ко всем закупочным органам, подпадающим под действие Директивы, вне зависимости от своих операционных различий. ЦЗО, который, по определению, являет-

ся устанавливающим рамочное соглашение для широкого применения в общественном секторе государственным закупщиком, таким образом давая возможность **другим** государственным закупщикам сделать заявки с применением должен применить те же правила и процедуры, какие применяют отдельные государственные закупщики, имеющие целью предоставление услуг своим внутренним пользователям и клиентам.

Обоснование для установления ЦЗО

Обоснование для установления и действия централизованного закупочного органа должно быть рассмотрено с разных точек зрения. Важными заинтересованными лицами являются:

- **заказчики** услуг ЦЗО – государственные закупщики, которые или используют рамочное соглашение, которое оперирует ЦЗО, или покупают поставки или услуги, приобретенные ЦЗО-ом. Заказчики будут заинтересованы в эффективных закупках с результатом соотношения цены и качества.
- **поставщики** работ, поставок или услуг или непосредственно ЦЗО или, согласно рамочному соглашению, обычно субъекты экономической деятельности частного сектора. Поставщики будут заинтересованы в бизнес возможностях и эффективных закупках.
- **владельцы** ЦЗО – обычно министерства, ассоциации местных органов и государственные органы, представляющие интересы налогоплательщиков. Владельцы могут быть заинтересованными в сокращении государственных расходов, увеличении соотношения цены и качества и реализации определенных важных целей политики, связанных, например с экологическими или социальными вопросами или с МСП.

Главное обоснование для установления ЦЗО часто описывается следующим образом:

“Большой объем закупок формирует лучшие цены”.

В идеале, централизованные закупки, основанные на объединении закупочных нужд всех заказчиков ЦЗО, предоставляют очень интересные бизнес возможности для частного сектора. При большом объеме закупок увеличивается конкурентность на рынке, влияя на цены и другие условия благоприятным для государственного закупщика образом. Отдельные государственные закупщики редко будут иметь такой объем закупок, при котором можно достичь цен, сопоставимых с теми, которые получаются при объединении нужд нескольких государственных закупщиков. Потенциально большие объемы закупок, которые можно ожидать в централизованных закупках, означает, что участники могут воспользоваться **эффектом масштаба**.

Для системы централизованных закупок (СЦЗ), основанных на присуждении и управлении рамочными соглашениями, соединение факторов и их влияние на цены должны быть оценены, принимая во внимание тип и предмет присуждаемого рамочного соглашения.

“Сокращение расходов сделки”.

С точки зрения государственного закупщика, полный состязательный закупочный процесс по сравнению с простой заявкой обычно связан со значительными затратами времени и расходами для управления закупочным процессом: от первого этапа определения нужды до последнего этапа - закрытия дела. Участники также несут значительные затраты для участия в тендере. С Централизованными рамочными соглашениями и государственный закупщик, и поставщики могут ожидать значительное сокращение этих расходов. Более того, с сокращением затрат для государственного закупщика и участников высвобождаются ресурсы - персонал, время, становясь доступными для более важных действий.

Однако, влияние суммарных расходов, понесенных и государственным закупщиком, и частным сектором не может быть обобщено, как в случае влияния на цены, и должно рассчитываться, принимая во внимание тип применимого рамочного соглашения.

Заявка, согласно рамочному соглашению с одним поставщиком, не повлечет каких-либо тендерных расходов (только расходы для размещения заказов), в то

время, как рамочное соглашение с несколькими поставщиками, включающее мини-конкурс, создаст тендерные расходы и для государственного заказчика и для участников.

“Будут получены другие преимущества значительного характера”.

Централизованные закупочные системы также могут предложить преимущества, которые не могут быть непосредственно выражены экономическим способом. Аргументы в пользу централизованных закупочных сделок включают:

Увеличение административной эффективности: Централизованные и координированные решения, предложенные ЦЗО, могут помочь в достижении требуемой стандартизации или большей административной эффективности в государственной администрации, например, в сфере систем ИТ и программных приложений.

Возможности: ЦЗО могут предлагать экспертизу и возможности, которые отсутствуют у многих государственных заказчиков, например, возможность подготовить и провести сложные тендеры в сферах, которые требуют специальных продуктов или специальные знания рынка.

Определенность: Профессиональные, централизованные закупки дают определенность государственным заказчикам во многих ключевых аспектах – правовом, техническом, экономическом и договорном, таким образом сокращая риски, которые в других случаях мог бы нести государственный заказчик, такие как риски жалоб, низкое или неудовлетворяющее качество продуктов, неудача поставщиков и неадекватные условия контракта.

Простота: Заявки дают закупочному органу и его пользователям – департаментам, возможность даже без профессионального закупочного опыта заключить контракт с участниками рамочного соглашения для приобретения работ, поставок и услуг.

Исполнение целей политики: Правительство может воспользоваться ЦЗО как инструментом для осуществления **целей политики** в определенных секторах, таких, как содействие экологичным закупкам, инновациям и участию МСП в тендерах общественного сектора.

Аргументы против централизованных закупочных сделок включают:

Концентрация рынка: Действия ЦЗО могут создать риск концентрации рынка и развития монополистических структур. Из-за больших объемов, которые часто включены в централизованные закупки, предпочтение обычно дается крупным участникам, а не малым, новым участникам.

Сокращение возможностей для МСП: ЦЗО обычно осуществляют тендеры для крупных контрактов и часто случается, что МСП не могут принимать участие, поскольку не могут удовлетворить квалификационным критериям или соревноваться с крупными участниками. Взамен, МСП могут действовать как субподрядчики или участвовать в консорциуме или в тендере, где покупатель предусмотрел лоты такого характера и размеров, что это позволило бы МСП участвовать в качестве заявителя.

Негибкость: Рамочные соглашения, из-за их длительности (обычно 2-4 лет), могут быть относительно негибки к текущим изменениям на рынке, если не разработаны правильно, тем самым не обращая внимания на важные развития в рыночных ценах и технологиях. Следовательно, очень важно, чтобы длительность рамочного соглашения была установлена реалистично и, в случае необходимости, чтобы был сохранен конкурс, с проведением мини-конкурсов.

Однообразие: Другую проблему представляет собой однообразие большинства рамочных соглашений и уровень стандартизации. Рамочные соглашения иногда предлагают слишком ограничительный подход, в частности на технической основе, что затрудняет для государственных закупщиков удовлетворение собственных закупочных целей.

Типичные продукты и сферы услуг, предусмотренные в ЦЗО

Работы, поставки и услуги предусмотренные рамочными соглашениями и присужденными ЦЗО, обычно представляют собой общий интерес и часто закупаются государственной администрацией. Ряд объектов, обычно предусмотренных ЦЗО, включают следующие поставки и услуги (контракты на выполнение работ редко присуждаются ЦЗО):

- ИТ продукты и услуги (компьютеры, фотокопировальные машины, принтеры, серверы, программное обеспечение);
- Телекоммуникационные продукты (сети, мобильные телефоны, стационарные телефоны, телефонные коммутаторы);
- Офисная мебель;
- Услуги для путешествия;
- Офисное оборудование и канцелярские товары;
- Транспортные услуги;
- Топливо (для отопления и транспорта) и электричество;
- Пища (продукты питания и карточки для получения питания);
- Организационные услуги и услуги по развитию кадров.

Для подробной информации о типичном предмете рамочного соглашения см. SIGMA статья 47

Касательно объема закупок - самой большой сферой продуктов является ИТ продукты. Интересным наблюдением является то, что хотя многие продукты и услуги могут быть рассмотрены, как относительно несложные и стандартизированные в техническом смысле, существуют также сферы, имеющие высокие технические и коммерческие сложности (такие как передовые ИТ системы), которые могут находиться под ответственностью ЦЗО. ЦЗО может предложить стандартизированные продукты и услуги, не имеющие стратегической важности, и имеющие значительную стратегическую важность. В последнем случае, централизованные сделки часто обусловлены целью владельца улучшить административную эффективность внутри общественного сектора, как целое, обеспечивая оперативную совместимость и стандартизацию используемых государственным заказчиком административных систем.

Рамочные соглашения, управляемые некоторыми ЦЗО

Центральные закупочные органы	Продукты и услуги
SKI, Дания	Информационные технологии, мебель, офисная техника, энергия, автомобили, цветные стекла, продукты питания, устройства для центра банкетной службы, электрические устройства, строительные материалы, инструменты, рабочая одежда, услуги по уборке, устройства для исследований и лабораторий, временные работники, инженеры-консультанты и консультирование по вопросам управления.
Hansel, Финляндия	70 рамочных соглашений, предусматривающих контракты ИКТ закупок (ИКТ оборудование, программное обеспечение и услуги), закупку административных услуг (финансовая администрация, организационное развитие и развитие людских ресурсов, организация конференций и управление командировочных затрат), закупку материалов и технических услуг (материальные услуги, транспортные услуги, услуги поставки канцелярских товаров и энергии).
UGAP, Франция	Продукты и услуги разделены на шесть групп: ИТ оборудование, медицинское оборудование, мебель, транспортные средства, респираторные маски и услуги.
KSzF, Венгрия	Инфо-коммуникации, телекоммуникации, офисное оборудование, услуги электронного управления, офисная мебель, бумага и канцелярские товары, транспортные средства, топливо, медицинские принадлежности и услуги для путешествия.
Consp, Италия	Здравоохранение (например, автомобили медицинской помощи, диагностическое оборудование, услуги для управления медоборудованием); топливо (для отопления и транспорта) и электричество; офисные товары/оборудование (принтеры, фотокопировальные машины, персональные компьютеры, серверы, программное обеспечение); транспортные средства (закупка и аренда машин); управление аппаратурой (для офиса, больниц); телекоммуникации (сети, мобильные телефоны, стационарные телефоны, телефонные коммутаторы); мебель (для офисов, школ, университетов); страхование и финансовые услуги (кредитные карты); еда (продукты питания, карточки для получения питания).

Источник; SIGMA статья 47, Центральные Закупочные Системы в ЕС

Главные оперативные вопросы для ЦЗО

Должно ли использование Центральных Закупочных Органов быть обязательным для государственного закупщика? В некоторых странах, правительство обязывает государственных закупщиков закупать определенные работы, поставки или услуги через или от ЦЗО. В других странах решение использовать тот источник, который предлагает лучшее соотношение цены и качества оставлено государственным закупщикам.

Сторонники системы, согласно которой государственные закупщики обязаны пользоваться услугами ЦЗО, утверждают, что это обеспечивает выгодный общественный подбор источников и увеличивает стандартизацию среди государственных закупщиков. Критики утверждают, что такое требование ослабляет стимул ЦЗО быть удобным для пользователей и создает риск монопольного поведения.

Утверждается, что одним из преимуществ добровольной системы является то, что она предоставляет стимулы для ЦЗО предлагать своим заказчикам подходящие рамочные соглашения и другие услуги на конкурсных условиях. Если ЦЗО не будет делать так, то не будет спроса на его услуги и его существование может быть под вопросом. Преимуществом добровольной системы является то, что она подвергает ЦЗО конкуренции, стимулирующей его предлагать привлекательные продукты, тем самым создавая лучшее соотношение цены и качества.

Какие организационные формы принимает ЦЗО? Самой распространенной организационной формой ЦЗО является некоммерческое общество с ограниченной ответственностью, хотя модель правительственного агенства также применяется. См. SIGMA статья 47 для дальнейшей информации о видах организации для ЦЗО в изученных странах.

Каково финансирование ЦЗО? Многие ЦЗО финансируются посредством оплаты за услуги. Используются два разных варианта: или государственный закупщик платит за услуги, когда подает заявки или платят участники, когда они выписывают счет в течение рамочного соглашения. Альтернативная модель финансирования – когда ЦЗО финансируются непосредственно из государственных фондов.

Какова важность хороших отношений между заказчиками и поставщиками? Главной целью ЦЗО является предоставление заманчивого и реалистичного рамочного соглашения. Это требует вовлечения заказчиков в весь закупочный процесс: при определении соответствия рамочному соглашению сегмента определенных продуктов или услуг; в составление технических спецификаций; в

отбор заявок и оценочных критериев; в выборе типа рамочного соглашения и системы заявок; в присуждении рамочного соглашения.

Эффективное исполнение ЦЗО своих главных функций основано на его возможностях и умении эффективно “понять и руководить” рынком, касательно того, чтобы иметь представление об основных поставщиках определенного сегмента рынка продуктов или услуг, также их размерах и присутствии на рынке. Предварительная информация и переговоры с участниками на ранних этапах закупочного процесса, при условии осуществления прозрачным способом и в соответствии с применимыми правилами закупок, полезны для определения разных вариантов для разработки лучших контрактных и закупочных стратегий для рамочных соглашений и систем заявок.

Какие виды рамочных соглашений должны быть применены? Директива ЕС предоставляет ЦЗО значительную свободу относительно применяемых видов рамочного соглашения и процедур. ЦЗО используют эту свободу и, как результат, применяются рамочные соглашения с одним поставщиком или с несколькими поставщиками, а также разные процедуры заявок.

Рамочные соглашения с одним поставщиком имеют преимущество, касательно того, что присуждение такого контракта будет достаточно ценным для отобранного участника. Это связано с характеристикой таких контрактов: “победитель получает все”.

Рамочные соглашения с несколькими поставщиками имеют преимущество предоставления больших надежных источников, чем соглашения с одним поставщиком. Другим преимуществом является то, что риск последующей концентрации рынка мал. Потенциальный недостаток рамочного соглашения с несколькими поставщиками - это то, что согласно большинству национальных законов, участники не имеют гарантии, что могут что-то продать, согласно рамочному соглашению.

Вариант, в соответствии с которым государственные закупщики могут подать заявку посредством мини-конкурса, имеет преимущество проведения своего рода конкурса между участниками во время действия рамочного соглашения. С другой стороны, вариант мини-конкурса может быть затратным.

Как должны быть оценены результаты ЦЗО? В общем, трудно оценить сбережения, которые были получены централизованными закупками. Фундаментальная причина этого то, что невозможно предоставить аргументированный результат централизованных закупок поставок или услуг. и различные цены и

другие условия, порожденные альтернативными методами закупок. Это означает, что необходимо каким-либо способом конструировать альтернативные результаты.

В сотрудничестве с университетами, несколько ЦЗО разработали методы для оценки результатов. Эти оценки представляют ценную информацию, касательно исполнения, особенно если они осуществляются на регулярной основе, чтобы можно было заметить формы и тенденции в течение времени. Эти оценки также имеют важную функцию оказания определенного давления на ЦЗО, которые знают, что их деятельность изучается. Для дальнейшей информации об оценке результатов, см. *Краткая информация о государственных закупках 21 – Оценка результатов*.

Важные “извлеченные уроки” – риски и факторы успеха

Для успешного установления и осуществления современной системы централизованных закупок, создающей ценность, необходимо понять и решить несколько проблем – это риски и факторы успеха. Если они не определены, то успех ЦЗО может быть под вопросом.

Централизованные закупочные системы могут быть организованы и управляемы несколькими разными способами – не существует единой наилучшей модели: Централизованные закупки осуществляются разными способами и могут существовать различия, касательно:

- правового статуса ЦЗО и секторов/уровней государственного администрирования, на которые они распространяются;
- способа, которым владельцами ЦЗО даны мандаты;
- видов использованных рамочных соглашений и систем заявок; и
- организации и финансирования ЦЗО.

Восприимчивость к нуждам главных заинтересованных лиц: Успех ЦЗО будет зависеть от создания и сохранения доверия в его отношениях с главными

заинтересованными лицами – владельцами, государственными закупщиками и поставщиками.

«Конкурсные» рамочные соглашения с системами заявок, удобными для пользователей и с низким уровнем риска: Успех ЦЗО во многом зависит от его умения предложить технически и коммерчески привлекательные рамочные соглашения большему количеству потенциальных «заказчиков» в том общественном секторе, которое обслуживает ЦЗО. Это умение является решающим для ЦЗО, действующих в не обязывающих условиях, однако это почти так же важно для ЦЗО, которые действуют в обязательном порядке.

Соответствующая идентификация области действия и цены контракта: ЦЗО ввели механизмы для идентификации не только работ, поставок и услуг, которые должны закупаться через централизованные закупки, но и цены контрактов, которые обычно основаны на глубоком анализе предложения и спроса или на анализе осуществимости. Идентифицирование области действия и цены присуждаемого контракта, согласно рамочному соглашению, дает информацию потенциальным заявителям для принятия ими решения об участии. Аналогично, с точки зрения заявителей, тип рамочного соглашения (с одним поставщиком или с несколькими поставщиками) может изменить потенциальный коэффициент успеха и, в сущности, изменить сферу действия и цену соглашения. Выбор механизма заявок также является фактором заманчивости рамочного соглашения, который должен быть принят во внимание.

Эффективная организация с компетентным персоналом: Проектирование организации ЦЗО очень важно для его успеха и это должны отражать специальные характеристики, по которым он работает. Его главные функции обычно сосредоточены относительно рынка и заказчиков, управления продукцией, закупок и контроля и регулирования выполнения контрактов, вместе с главными поддерживающими функциями, такими как ИТ, юридические услуги и администрирование, включая бухгалтерию.

Неумение эффективно избежать правовых рисков: Некоторые ЦЗО были свидетелями роста числа жалоб, касающихся не только заявок для присуждения рамочного соглашения, но также процедур на этапе заявок, которое еще больше осложнило положение ЦЗО. Жалобы в случаях рамочных соглашений с несколькими поставщиками подразумевают переход риска от ЦЗО государственным закупщикам, которое может создать ситуацию правовой неопределенности.

Потеря направления: Другой риск – это то, что ЦЗО станет терять фокус и попытается расширить границы своего действия на сферы, где он не конкурентоспособен или не сумеет правильно удовлетворить потребностям государственных закупщиков, предлагая услуги или рамочные соглашения, которые являются потенциально непривлекательными для государственных закупщиков.

Дополнительное чтение:

- SIGMA (2011), *Централизованные Закупочные системы в Европейском Союзе*, SIGMA статья 47
- SIGMA (2011), *Краткая информация о государственных закупках 21 – Оценка результатов*
- *Краткая информация о государственных закупках 19 – Рамочные соглашения*