

Напрямки вдосконалення елементів процедурної підсистеми механізму державних закупівель послуг¹

В умовах подальших ринкових перетворень в економіці України, що характерні соціальною спрямованістю впроваджуваних змін, усі інструменти і засоби державного регулювання економіки слід узгоджувати та використовувати в напрямку отримання синергетичного ефекту. Це визначає об'єктивність перегляду функціональних, інструментальних та процедурних складових діючих механізмів на предмет їх можливої оптимізації і застосування саме в тих сегментах та секторах економіки, в яких вони можуть дати максимально позитивний економічний і соціальний ефекти.

Сутність синергетичного підходу в удосконаленні механізмів економічної системи полягає в оптимізації складних систем, схильних до нерівноваги зі зовнішнім середовищем, із метою отримання одночасних ефектів у різних сферах життєдіяльності суспільства. Механізм державних закупівель послуг є поліструктурним із численною кількістю взаємозв'язків між внутрішніми складовими та елементами зовнішнього середовища, які є суттєвими чинниками його розвитку та функціонування. Таким чином, викладене дає нам змогу вести пошук удосконалення методичних підходів до процедури державних закупівель послуг через оптимізацію складу та дії елементів організаційної, функціональної, інструментальної і процедурної підсистем діючого механізму цих закупівель.

Для вдосконалення процедурної підсистеми різних груп послуг доцільним розмежувати їх за принципом функціонального спрямування і складності, враховуючи який необхідно забезпечити диференційовані умови закупівлі. Тому необхідно виокремлювати закупівлю сервісного продукту, яка спрямована на забезпечення соціального замовлення суспільства (комунальні, медичні, освітні послуги), складні послуги (наукові розробки, дослідження) і стандартні види послуг (табл. 1).

¹ Інформаційно-аналітичний бюлетень «Державні закупівлі України». – 2009. - №5 (59). – С.14-16

Пропонована диференціація підходів щодо застосування процедурної підсистеми механізму державних закупівель послуг¹

Категорійна ознака сервісного продукту	Класифікаційна група послуг	Підходи щодо здійснення
Виконання соціального замовлення суспільства	Сервіс сфери суспільного порядку Соціально-культурний сервіс Побутовий сервіс Медичний сервіс	Обрання переможцем кількох учасників для надання вибору споживачам їх послуг. Забезпечення уніфікації технічних специфікацій закуповуваних послуг на основі стандартів їх надання
Складні і спеціалізовані послуги	Інтелектуальний сервіс Інформаційний сервіс	Надання переваги критерію якості над ціновим або відмова від урахування цінового критерію
Стандартизовані види послуг	Виробничий сервіс Будівельний сервіс Логістичний сервіс Страховий сервіс	Застосування критеріїв оцінок тендерних пропозицій із обов'язковим урахуванням якісних параметрів їх надання

¹Примітка. Складено автором

Пріоритетними елементами впливу процедурної підсистеми механізму державних закупівель послуг на його результативність є етап початкового добору учасників, обміну процедурною документацією та оцінювання. Відсутність диференційованого застосування цих елементів щодо закупівлі різних видів послуг – суттєвий чинник обмеження результативності всього механізму.

У процедурному та документальному супроводі закупівель послуг за державні кошти центральне місце займає розроблення тендерної документації, оскільки її складові елементи стосовно кваліфікаційних вимог до виконавців, технічних специфікацій щодо предмета закупівлі та критерії оцінки технічних пропозицій є факторами забезпечення дієвості виконання договору та його результативності як в економічному, так і в соціальному аспектах. У цьому напрямку необхідно забезпечити розробку та узгодження ключова них позицій стандартної тендерної документації уповноваженим органом в системі державних закупівель послуг та її безкоштовне розповсюдження між замовниками. Дана пропозиція актуалізується через те, що на пакет стандартної тендерної документації, переданої Світовим банком Україні, були оформлені авторські права окремими консультаційними

фірмами і, як наслідок, останні продавали право на її використання розпорядникам державних коштів.

Однак, враховуючи запропонований поділ послуг за їх функціональним призначенням, при змістовному наповненні технічної документації в частині специфікацій послуг для виконання соціального замовлення суспільства слід орієнтуватися на кінцевого споживача. У процедурному аспекті це можна забезпечити, застосувавши норми споживання таких видів послуг ще при плануванні процедур закупівлі та стандартів їх надання. Отже, є нагальна потреба законодавчого затвердження стандартів надання соціально-культурних, побутових та медичних послуг, оскільки їх відсутність зменшує соціальну ефективність дії механізму державних закупівель послуг, а якість отриманих послуг не відповідає вимогам соціального замовлення суспільства. Оскільки властивості спеціалізованих послуг неоднорідні, а з об'єктивних причин неможливо точно описати вимоги щодо отримання бажаного результату, ключовим фактором формування вимог щодо їх закупівлі має стати орієнтованість на створення цінності.

Пріоритетними критеріями при розробленні тендерної документації для закупівлі стандартизованих послуг має бути зорієнтованість на виробництво, що проявлятиметься у застосуванні вимог ефективного супроводження основного виду діяльності. Оскільки до таких послуг належать виробничі, логістичні, будівельні та страхові, їх можна оцінювати, базуючись на вимірюваних характеристиках, що дає змогу об'єктивно визначити якість.

Таким чином, фундаментальною основою розроблення технічних специфікацій для закупівлі послуг за державні кошти має бути якість – як певна сукупність особливостей і характеристик, що поширюються на їх кінцеву здатність задовольняти потреби. Враховуючи запропонований категорійний поділ послуг за функціональним призначенням, технічні специфікації та кваліфікаційні вимоги до виконавців мають бути також диференційованими. Тому загальні критерії оцінки цих вимог і специфікацій доцільно доповнити додатковими критеріями, що сприятимуть досягненню оптимальних якісних параметрів закуповуваної послуги (рис.1).

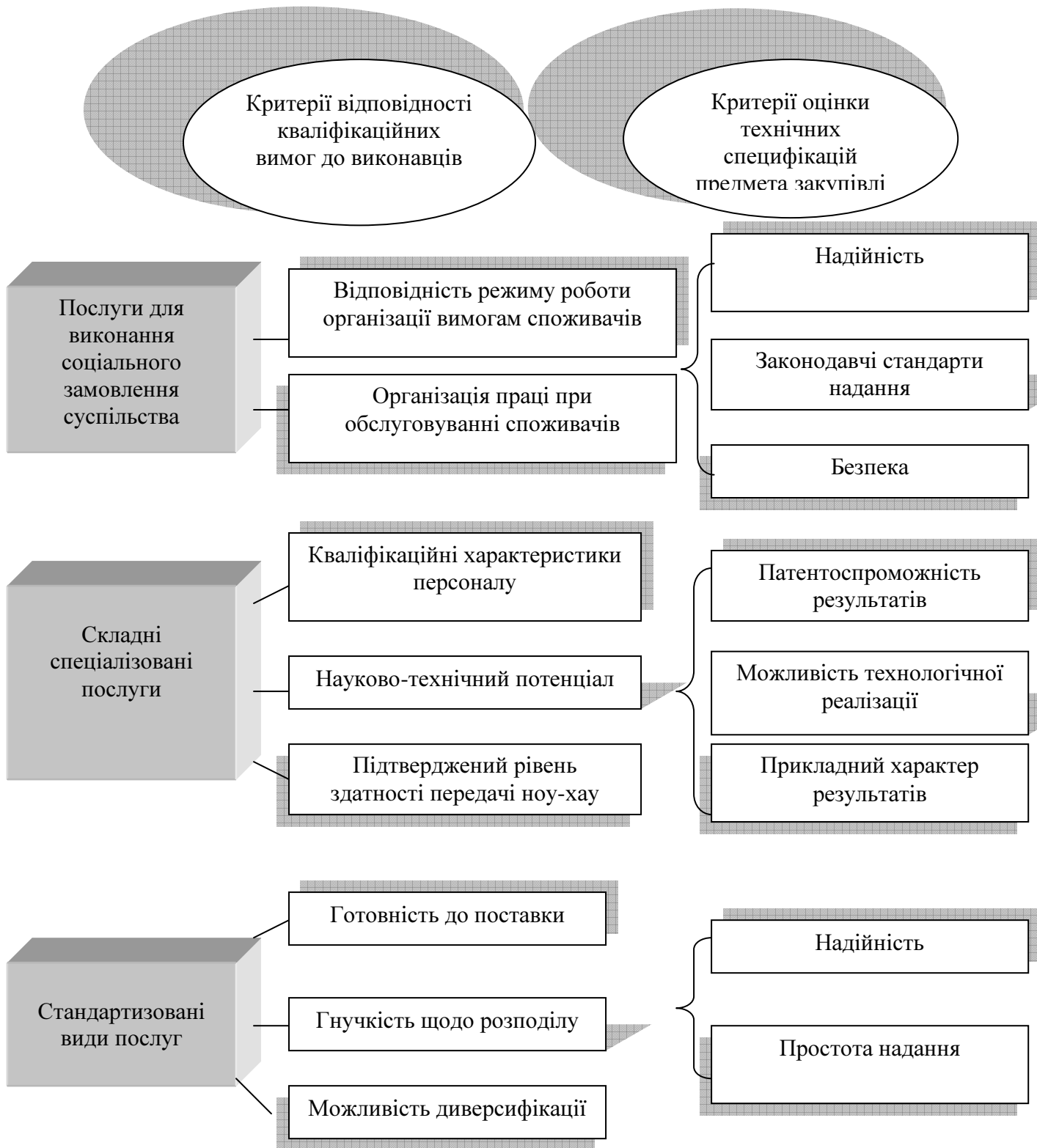


Рис. 1. Структуризація критеріїв оцінки тендерних пропозицій при закупівлі послуг за державні кошти¹

¹Примітка. Складено автором

Однак застосування додаткових критеріїв оцінки тендерних пропозицій послуг не гарантує, що вони будуть належної якості, оскільки при законодавчо встановленій обов'язковій питомій вазі цінового критерію 70% імовірність досягнення оптимального співвідношення "ціна -якість" є низька.

Отже, об'єктивною умовою ефективності закупівлі послуг за державні кошти має бути легітимна можливість застосування диференційованого підходу в оцінці цінового критерію. Враховуючи складність формування точних кваліфікаційних характеристик і технічних специфікацій для виконання соціального замовлення суспільства і складних спеціалізованих послуг, значною є ймовірність невідхилення тендерних пропозицій із низькими якісними параметрами, і тому саме на етапі оцінки мають бути законодавчо встановлені можливості першочергового їх урахування.

Згадану проблематичність можна уникнути через введення стандартів ISO у діяльність усіх суб'єктів підприємництва у сфері послуг та перспективного стандарту ISO 26000 щодо настанови з соціальної відповідальності при закупівлі послуг для виконання соціального замовлення.

Складність надання послуги та водночас потреба врахування всіх критеріїв їх оцінки потребують 1000-бальної методики оцінки тендерних пропозицій. При її застосуванні є можливість урахування необмеженої кількості критеріїв, сума яких має дорівнювати 1000 балів. Розрахунок індивідуальних коефіцієнтів ваги всіх заданих критеріїв дасть змогу об'єктивно врахувати задані параметри та знівелювати можливість упередженої оцінки через формування певного діапазону відповідності, котрий є при 10-бальній методиці оцінки тендерних пропозицій.

Дискусійною з точки зору дотримання принципу суб'єктної рівності при закупівлі послуг за державні кошти є вимога щодо обов'язку учасників вносити фінансове забезпечення, оскільки це значно стримує зацікавленість суб'єктів підприємництва та зумовлює нерівність господарсько-цивільних правовідносин. Враховуючи це, доцільно законодавчо усунути вимогу про надання тендерного забезпечення усіма учасниками закупівлі послуг за державні кошти у розмірі 5% очікуваної вартості сервісного продукту, що значно обмежує коло потенційних учасників, залишивши лише вимогу про забезпечення виконання умов договору у розмірі 15% вартості договору. Це було б фінансовою гарантією для замовника

щодо отримання послуг, а для виконавця замовлення – стимулом його високоякісного і вчасного виконання.

Для вдосконалення елемента договірної взаємодії процедурної підсистеми механізму державних закупівель послуг доцільним є впровадження досвіду США щодо укладання заохочувальних договорів. Згідно з їх умовами, витрати, зумовлені процесом надання послуг і визначені у тендерних пропозиціях, слід приймати як планові. Під значним впливом зовнішніх детермінант процесу надання послуг (зміна кількості споживачів, вплив інструментів державного регулювання економіки, інфляційні процеси, зміна технології надання) ці витрати схильні до змін, і коли цей рівень перевищить виконавець надання послуг, він у наперед встановленому співвідношенні, як правило, 50% на 50%, братиме участь у їх покритті, а у випадку заощадження ресурсів та, як результат, отримання додаткового прибутку, ця сума коштів буде розподілена у тому ж співвідношенні. Згадані договори за типологією є страховими з пайовою участю у відшкодуванні збитків. Цю рекомендацію слід, на нашу думку, подальше юридично опрацювати для української економіки, щоб мати змогу застосувати такі договори для зменшення негативних наслідків для виконавця і замовника внаслідок інфляційних процесів та зміни валютного курсу (у випадку його прив'язки до ціни договору про надання послуг).

Кінцевою ітераційною дією, котра потребує вдосконалення у процедурній підсистемі механізму державних закупівель послуг є адміністрування виконання умов договору, що має відбуватись у формі моніторингу показників якості надання послуги, а саме: кількість скарг про відмову в наданні послуги, про невідповідність послуги очікуванням, неналежного надання чи порушення термінів. Для цього мають бути призначені відповідальні особи, визначені рівні та сегменти спостереження й організаційні форми супроводу (нарада, розгляд на колегії, службове розслідування). Принципове значення необхідності застосування внутрішніх інструментів постійного контролю зумовлене щорічним замовленням однотипових видів послуг, і за умови недоброякісного їх надання до таких виконавців необхідно застосовувати дискримінаційні заходи, тобто

законодавчо обумовити можливість відхилення тендерних пропозицій через невідповідність кваліфікаційним вимогам. Прагматизм застосування даного інструменту актуалізується при закупівлі послуг для виконання соціального замовлення суспільства, оскільки він автоматично регулюватиме ефективність їх надання.

Таким чином, враховуючи взаємозалежність проаналізованих елементів процедурної підсистеми механізму державних закупівель послуг та безумовну необхідність їх удосконалення, можна зробити висновок про значну потребу впровадження всіх запропонованих змін для отримання синергетичного ефекту в економічній та соціальній площинах від застосування даного механізму.