

## ОРГАНИЗАЦИЯ СОВМЕСТНЫХ ЗАКУПОК

*К.МОЛДОКУЛОВ, Госагентство по закупкам при Правительстве КР*

По типу организации системы государственных закупок делятся на централизованные и децентрализованные. Централизованная система государственных закупок означает, что осуществляются они специально назначенным государственным органом, который затем и обеспечивает доставку продукции потребителям - другим государственным органам. В некоторых случаях централизация выражается в том, что центральный закупочный орган осуществляет закупку продукции стоимостью, выше определенной пороговой суммы. Закупки на меньшую сумму производятся государственными органами самостоятельно. При децентрализованной системе все закупки осуществляются министерствами и ведомствами самостоятельно. Задачей же органа, ответственного за государственные закупки, является разработка нормативно-правовой базы системы и обеспечение ее функционирования.

Определенные преимущества и недостатки присущи обеим системам. К достоинствам централизованной системы государственных закупок можно отнести следующее:

- ◆ высокий уровень конкуренции среди поставщиков и подрядчиков, вызванный привлекательностью закупок на большие суммы;
- ◆ большие объемы закупаемой продукции и услуг, приводящие к снижению цен;
- ◆ эффективность закупок, достигаемая за счет снижения накладных расходов, упорядочения размещения заказов;
- ◆ рост профессионализма персонала за счет большего опыта и специализации по определенным секторам закупок;
- ◆ повышение уровня контроля;
- ◆ повышение уровня стандартизации.

С другой стороны, централизованная система не обеспечивает достаточной гибкости в отношении реальных потребностей, сроков, спецификаций, возможности рассмотрения альтернативных предложений. Большое количество потребителей и разнообразие закупаемой продукции обуславливают необходимость размещения заказов среди большого числа поставщиков и подрядчиков, что ведет к усложнению координации закупок. Кроме того, при централизованном подходе неизбежна бюрократизация процесса, что приводит к задержкам в проведении закупок.

Недостатки, присущие централизованной системе, отсутствуют в децентрализованной системе.

На международном уровне можно отметить тенденцию постепенного перехода от централизованных закупок к децентрализованным. При этом необходимо учитывать и такие факторы, как уровень экономического развития страны, размеры государства, бюджет, выделяемый на закупки, культура, юридическая база, уровень подготовленности сотрудников закупающих организаций. В государствах, обладающих значительными территориями, использование централизованной системы в определенной степени осложняется удаленностью потребителей. В случае децентрализованной системы достаточно крупные суммы бюджетного финансирования отдельных организаций позволяют пользоваться преимуществами централизованной системы - рост конкуренции, снижение цен за счет крупных объемов закупок. Достаточно высокий уровень законопослушания, культуры государственных служащих, достойная заработная плата, полноценная нормативно-правовая база, регулирующая все аспекты госзакупок, профессиональная подготовка и опыт сотрудников, ответственных за закупки - вот дополнительные факторы, облегчающие использование децентрализованной системы. С этой точки зрения определенная степень централизации государственных закупок была бы целесообразной для некоторых стран, находящихся на переходном этапе. Необходимо отметить, что при децентрализованной системе закупающие организации осуществляют закупки значительно реже, чем при централизованной системе, и соответственно меньше возможности нарабатывать опыт. Поэтому в децентрализованной системе одной из главных задач госоргана, ответственного за закупки, являются обучение сотрудников закупающих организаций процедурам закупок, разъяснение нормативных документов.

В Кыргызской Республике действует децентрализованная система государственных закупок. То есть каждая закупающая организация - министерство, ведомство, школы, больницы и другие - ведет закупки самостоятельно, через свои тендерные комиссии.

Центральным органом, осуществляющим обще-государственную политику в сфере закупок товаров, работ и услуг, с момента внедрения системы являлось Государственное агентство по закупкам при Правительстве Кыргызской Республики. Вопросы, связанные с государственными закупками товаров, работ и услуг на областном уровне, находились в компетенции региональных отделений Госагентства по закупкам, созданных в г. Бишкеке и каждой области республики. В связи с реорганизацией структуры государственного управления эти полномочия перешли к Государственной комиссии по закупкам и материальным резервам при Правительстве Кыргызской Республики.

Функциональные обязанности Госкомиссии заключаются в обеспечении условий для функционирования системы государственных закупок: разработка нормативно-правовой базы, включающей порядок и процедуры закупок, заключение контрактов и выплат по ним; координация и регулирование деятельности государственных органов по осуществлению закупок за счет государственных средств; контроль над соблюдением государственных органами законодательства республики в области государственных закупок; содействие государственным органам в осуществлении закупок, включая обучение процедурам закупок и оказание консультативной помощи; разработка структуры и механизмов функционирования государственной системы закупок; сбор и распространение информации о государственных закупках в стране и за рубежом.

Однако при использовании определенного типа системы государственных закупок необходимо учитывать специфические обстоятельства, присущие данной экономике. Так, в республике уровень сумм, выделяемых на закупки, относительно невелик. Особенно это касается закупок, проводимых на уровне областей, районов и тем более сел. Анализ сумм, на которые проводятся торги на закупку товаров, показывает, что примерно половина из них меньше максимальной пороговой суммы, которая в настоящее время составляет 700 тыс. сом. При закупках работ складывается несколько иная картина. Примерно три четверти закупок работ проводятся на сумму, превышающую максимальную пороговую сумму, - также 700 тыс.сом. Объяснить это можно тем, что сам характер строительных работ предполагает более высокий уровень расходов.

Такое распределение малых и крупных закупок характерно только для закупок, проводимых за счет республиканского бюджета. На местном уровне все иначе. Например, при закупках работ на региональном уровне закупки на сумму, свыше максимальной пороговой суммы, составляют около одной четверти

всех закупок. Согласно данным о закупках в 1999 г. и за 9 месяцев 2000 г., на уровне регионов их было проведено в среднем в 3 раза больше, чем на республиканском уровне. При этом сумма заключенных договоров на республиканском уровне в 1,4 раза превышает сумму договоров, заключенных на местах. Кроме того, значительная часть закупок на региональном уровне производится на сумму, менее минимальной пороговой суммы, а это 50 тыс.сом. для товаров и 100 тыс.сом. для закупок работ. Таким образом, значительная часть закупок, производимых в республике, осуществляется на относительно небольшие суммы, что предполагает использование упрощенных методов закупок с низким уровнем конкуренции.

Подобные закупки по упрощенной процедуре или же методом закупок из одного источника эффективны с точки зрения организации самого процесса. Однако в этом случае трудно говорить об экономичности закупок, поскольку недостаточная конкуренция или же отсутствие таковой, а также малый объем закупок предполагают более высокий уровень цен по сравнению с закупками на большие объемы с участием большого количества поставщиков.

Обычной практикой в торговле является снижение цен при увеличении объема закупаемой продукции. Поэтому, несмотря на очевидные преимущества децентрализованных закупок, в определенных случаях целесообразно использовать элементы централизованных закупок. Нормативно-правовая база системы государственных закупок республики предусматривает такую возможность. В частности, статья 13 Закона "О государственных закупках товаров, работ и услуг" гласит, что Правительство республики назначает один орган для проведения совместных закупок в случае, если несколько закупающих организаций намерены провести закупки, связанные с одним предметом закупки. Постановление Правительства №390 касается закупок, проводимых внутри одного ведомства, и предписывает проведение совместных закупок различными подведомственными структурами. Централизованным закупкам подлежат также продовольственные товары и сельскохозяйственная продукция, согласно Постановлению Правительства №730. При этом перечень товаров и график проведения централизованных закупок должно определять Госагентство по закупкам на основе представляемых закупающими организациями планов закупок.

Необходимо отметить, что принцип проведения совместных закупок несколько отличается от централизованной системы закупок. Если при централизованной системе закупки осуществляет один орган и затем распределяет закупленную

продукцию по получателям, то при совместных закупках торги производятся самими закупающими организациями через тендерную комиссию, в которую входят представители каждой закупающей организации. Объем продукции, закупаемой каждой организацией, выделяется в отдельный лот и соответственно, договор заключается отдельно каждой закупающей организацией с разными или одним и тем же поставщиком в зависимости от результатов торгов. Таким образом, совместным является только сам процесс тендера. Дальнейшие процедуры - заключение договора, его исполнение, оплата, приемка продукции осуществляются отдельно каждой закупающей организацией. Это позволяет упорядочить организационную сторону процесса реализации договора и избежать негативных проявлений централизованной системы закупок.

Однако, несмотря на наличие нормативных положений, разрешающих проведение совместных закупок, и объективных предпосылок таких, как малые суммы закупок, однородность закупаемой продукции, эта возможность используется все же недостаточно. При этом данный вопрос более насущен для закупок, проводимых на местах.

Вышеприведенные положения статьи 13 Закона о госзакупках и Постановления Правительства №730 подразумевают закупки, проводимые различными организациями на республиканском уровне. Закупки на уровне регионов в этих документах не упоминаются. Положения Постановления Правительства № 390 касаются закупок, проводимых подведомственными организациями внутри одной структуры. Между тем упор должен быть сделан именно на совместные закупки на местном уровне, поскольку именно там сумма закупок обычно невысока. Закупки же, проводимые на республиканском уровне, обычно достаточно велики для проведения конкурентных торгов, и чрезмерное увлечение совместными закупками может привести к повышению уровня централизации закупок со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями. Кроме того, проведение совместных закупок местными организациями, подведомственными различным структурам и расположенными в одной территориальной единице, не менее актуально, чем совместные закупки подведомственных структур.

Возьмем, к примеру, продукты питания. Потребность в них испытывают и больницы, и воинские части, и школы, и интернаты, и т.д. То есть организации, подчиняющиеся различным структурам. То же самое касается горюче-смазочных материалов, канцелярских товаров и другой продукции, которая используется многими организациями независимо от рода ее деятельности и ведомственной принадлежности. При закупке подобной продукции,

при условии, что сумма закупки, выделяемая каждой организацией, невелика и сама по себе недостаточна для организации конкурентных торгов, целесообразно организовывать совместные закупки. В качестве примера можно привести следующий факт.

Тремя различными организациями областного уровня были проведены торги на закупку говяжьего мяса. В результате торгов сложились следующие цены: в первом случае было закуплено 1220 кг мяса по цене 34 сом., в другом 854 кг по цене 35 сом. и в третьем случае 416 кг по цене 38,5 сом. (цены 1999 г.). Налицо увеличение стоимости продукции по мере снижения объема закупки. Очевидно, что если бы эти три тендера были проведены совместно, то при увеличившемся объеме закупки можно было рассчитывать на снижение общих расходов. Если предположить, что цена при этом составит 34 сом. за килограмм, как наименьшая из вышеприведенных примеров, то общая экономия составила бы 2726 сом., или 3,1%.

Конечно, подобные расчеты слишком прямолинейны и реальные цифры могут отличаться от вышеприведенных. Однако общая тенденция именно такова. Кроме того, более крупный объем закупок представлял бы больше интереса для поставщиков и соответственно привел бы к увеличению конкуренции и, как следствие, опять же к снижению цен. Также надо отметить и сокращение накладных расходов, поскольку проводится один тендер вместо трех.

При организации совместных закупок, конечно же, должно учитываться и наличие других способствующих факторов. Например, сопоставимые сроки поставки для каждой организации, сроки оплаты, место доставки продукции, общие условия поставки. Разделение предмета закупки на лоты позволит установить отдельные требования к каждому лоту в зависимости от потребности закупающей организации. Скажем, организации А продукция требуется в течение одного месяца, а организации В продукция может быть доставлена в течение двух месяцев. Соответствующие требования по срокам доставки должны быть заложены по каждому лоту в отдельности. Или же место доставки продукции. Поскольку в совместных торгах участвуют различные организации, то и место доставки будет различаться. Соответственно для каждого лота будет определено отдельное место доставки. С другой стороны, место доставки может быть и одним для нескольких организаций. Целесообразно это будет в том случае, если закупающая организация имеет возможность забрать продукцию своими силами из общего места доставки, и при этом расходы будут меньше, чем если бы доставка до непосредственного получателя осуществлялась силами поставщика.

Однако повальное применение совместных закупок без учета специфических обстоятельств, конкретной ситуации может привести к противоположному результату. Очевидно, что для развития практики совместных закупок необходимо усовершенствовать нормативно-правовую сторону и создать базу для решения организационных вопросов. Это позволит максимально адаптировать систему государственных закупок к местным условиям.