

СИТНИК

Наталія Степанівна
nsytnik@ukr.net

УДК 339.16.012.332

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ
ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ
ЗДОРОВ'Я

БАРАНОВА

Марія-Соломія Богданівна
khlopetska.solomiya@gmail.comTHE EFFICIENCY OF PUBLIC BUYERS IN
THE HEALTH PROTECTIONд.е.н., Львівський
національний університет
імені Івана Франкамагістр фінансів, Львівський
національний університет
імені Івана Франка

У статті розглянуто сутність державних закупівель у сфері охорони здоров'я. Окреслено основи проведення закупівлі лікувальних засобів медичними закладами. Визначено порядок та ефективність проведення публічних закупівель. Досліджено та визначено основні періоди становлення та формування законодавства про закупівлю.

В статье рассмотрены сущность государственных закупок в сфере здравоохранения. Определены основы проведения закупки лекарственных средств медицинскими учреждениями. Определен порядок и эффективность проведения публичных закупок. Исследованы и определены основные периоды становления и формирования законодательства о закупке.

In the article the essence of public procurement in the health sector is considered. The basics of procurement of drugs by medical institutions are outlined. The procedure and effectiveness of the public procurement are defined. The key periods of development of legislation on procurement are researched and identified.

Ключові слова: державні закупівлі, публічні закупівлі, тендер, система ProZorro, учасники, замовники, процедура закупівлі, медичне обладнання, фармацевтична продукція

Ключевые слова: государственные закупки, публичные закупки, тендер, система ProZorro, участники, заказчики, процедура закупки, медицинское оборудование, фармацевтическая продукция

Keywords: public procurements, tender, ProZorro system, participants, customers, procurement procedure, medical equipment, pharmaceutical products

ВСТУП

Бюджетним Кодексом України визначено, що одним з важливих принципів бюджетної системи України при складанні та використанні бюджетів є принцип ефективності. Питання ефективності використання бюджетних коштів в Україні регулюється багатьма органами та громадськими організаціями. Заклади охорони здоров'я мають специфічні умови для закупівлі лікарських засобів. А саме, з однієї сторони необхідно якомога швидше забезпечити населення якісними ліками, а з іншої сторони провести тендер з усіма вимогами та провести заплановані закупки при мінімальному залученні бюджетних коштів і досягненні максимального результату, використовуючи визначений бюджетом обсяг коштів. На наш погляд, цей процес потребує особливої уваги та аналізу. Дослідження різних теоретичних аспектів державних закупівель присвятили свої роботи вітчизняні та зарубіжні вчені і фахівці. Зокрема, Ткаченко Н.Б. розглядає проблеми управління державними закупівлями; Германчук П.К., Петрашко П.Г., Ворона О.І. вивчають контроль у бюджетних установах, державне замовлення та державні закупівлі; Морозов В.В. досліджує методологічні основи побудови системи закупівель товарів, робіт та послуг.

МЕТА РОБОТИ полягає у теоретико-методологічному підході до сутності поняття «державні закупівлі», визначення ефективності використання бю-

джетних коштів, аналізі публічних закупівель медичними закладами в системі ProZorro.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою роботи є наукові праці, матеріали періодичних видань, законодавство України, Угода про асоціацію України та ЄС, нормативно-правові акти та модуль аналітики системи ProZorro.

У роботі застосовано аналіз, синтез, методи порівняння, узагальнення, проведення аналогії, що дозволило дослідити проблеми ефективності використання бюджетних коштів.

РЕЗУЛЬТАТИ

У всі часи одним із важливих стимулів розвитку національного виробництва є державні закупівлі. Процес удосконалення організації державних закупівель та досконала конкуренція, при відповідній законодавчій базі, стимулює розвиток національного виробництва. Державні закупівлі або публічні закупівлі – це закупівля замовником товарів, робіт і послуг за державні або від імені публічної установи.

Процес законодавчого творення є фундаментом організації державних закупівель в Україні і поділяється на чотири етапи:

1. Закон «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» 2000 - 2004 р.

У 2000 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і

послуг за державні кошти» з метою приведення у відповідність до міжнародних стандартів систему державних закупівель. На виконавчу владу були покладені організаційні та методологічні функції в сфері державних закупівель, а саме, на Міністерство економіки України, у структурі якого було створено Департамент з питань координації державних закупівель. Контроль за виконанням державних закупівель здійснювали Рахункова палата України з боку законодавчої влади й Державна казначейська служба України (Міністерство фінансів) з боку виконавчої влади.

2. Поправки до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 16 грудня 2005 р..

Після прийняття поправок у грудні 2005 р. в системі державних закупівель фактично відбулось розділювання відповідальності, повноважень та функцій, а також між окремими державними органами. В системі державних закупівель з'явився новий орган – Тендерна палата України, яка під приводом необхідності підвищення прозорості процесу державних закупівель отримала значні повноваження у цій сфері.

3. Поправки до Закону «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 1 грудня 2006 р..

1 грудня 2006 р. Верховна Рада прийняла чергові поправки до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти». Після подолання Президентського вето з березня 2007 р. ці зміни набули чинності.

Була збільшена мінімальна кількість учасників тендерної процедури з двох до трьох і зменшена мінімальна вартість закупівель, які можуть здійснюватися без застосування тендерної процедури, що ускладнило процедуру закупівель для невеликих за розмірами розпорядників бюджетних коштів та державних підприємств. Було створено Міжвідомчу комісію з питань державних закупівель при Рахунковій палаті України та включено в її склад представників Антимонопольного комітету України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Після Революції Гідності, на основі практики попередніх років та зроблених помилок був запущений процес, який зараз сформував абсолютно нові підходи до даного питання.

Відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [3], публічні закупівлі входять до системи інструментів державної допомоги національній економіці. Реалізація публічних закупівель має відбуватися у напрямі соціально-економічного призначення.

Існують економічні причини та політичні передумови реформування системи державних закупівель. Україна після підписання Угоди про асоціацію з ЄС має стандартизувати систему публічних закупівель відповідно до європейських правил, норм та принципів. До прикладу, глава 8 Угоди визначає, що на основі приведення законодавства України до *acquis* ЄС (правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу прийняті в рамках Європейського співтовариства) має відбуватися взаємне та поступове відкриття ринків публічних закупівель [9]. Впровадження законодавства має від-

буватися протягом восьми років, причому надається 3-4 роки на зближення з базовими директивами ЄС [10].

Сьогодні публічні закупівлі України контролюються Антимонопольним комітетом, Рахунковою палатою, Міністерством економічного розвитку та торгівлі, Державною аудиторською службою України, Державною казначейською службою України. Як показує практика, через надмірну кількість контролюючих органів знижується ефективність проведення процедур публічних закупівель. Це пов'язано, насамперед, із дублюванням певних функцій та неузгодженими оцінками одних і тих самих проблем, що призводить до надмірного витрачання ресурсів, зниження загальної оперативності у вирішенні питань та усуненні недоліків в роботі [10].

Публічні закупівлі в Україні регулюються законами «Про публічні закупівлі», «Про державний матеріальний резерв», «Про державне оборонне замовлення», «Про особливості здійснення закупівлі за державні кошти послуг поштового зв'язку, поштових марок та маркованих конвертів», нормами Цивільного та Господарського кодексу України та іншими нормативно-правовими актами.

У 2016 р. Україна провела системну реформу тендерного процесу. З 1 квітня 2016 р. діє Закон України «Про публічні закупівлі» для органів центральної виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, а із 1 серпня 2016 р. – для решти замовників [6]. Цей Закон зобов'язує проводити закупівельні процедури через електронну систему ProZorro. Основна мета даної системи державних закупівель ProZorro – це запобігання корупції шляхом збільшення прозорості ринку та створення конкуренції у сфері публічних закупівель для отримання найвигіднішої пропозиції.

Система публічних закупівель сповіщає усіх учасників ринку закупівель про заплановані чи укладені договори, повідомляє список умов та критеріїв, надає усі необхідні звіти проведення процедур та виконання укладених договорів. Відповідно до інформації Міністерства економічного розвитку та торгівлі, станом на 10 лютого 2018 р. система дозволила заощадити понад 41,35 млрд. грн. бюджетних коштів [2]. Ключовим критерієм перемоги в тендері в рамках ProZorro є ціна, а економія державних коштів досягається за рахунок конкуренції за ринковим принципом.

Покупець / клієнт у публічних закупівлях України називається «замовник». Всіх замовників умовно можна розділити на 3 групи:

1. «Традиційні замовники-бюджетники», що безпосередньо фінансуються з державного чи місцевого бюджету – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи – бюджетні установи, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів (заклади охорони здоров'я, освіти, науки, культури тощо).

2. «Монополісти» – суб'єкти господарювання (переважно державної або комунальної власності), які займають переважно монополієне становище у чітко перерахованих у (п. 4 ст. 1) суспільно важливих видах діяльності (комунальні послуги, електропостачання,

аеропорти і морські порти, залізничний і міський електротранспорт та інші).

3. «Підприємства» – державні або комунальні підприємства та їх об'єднання як юридичні особи, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі.

Потенційний продавець або бізнес-партнер держави згідно Закону України «Про публічні закупівлі» називається «учасник процедури закупівлі» – фізична особа, у тому числі фізична особа – підприємець або юридична особа (резидент або нерезидент), яка подала тендерну пропозицію або взяла участь у переговорах у відповідності до законодавства.

Участь для комерційних учасників у публічних закупівлях є платною – плата стягується за подання тендерних пропозицій, тобто лише у разі реальної участі у конкретних торгах. Тарифи для учасників встановлюються Кабінетом Міністрів України [4].

Те, що купується згідно Закону України «Про публічні закупівлі», називається «предмет закупівлі» – товари, роботи чи послуги, що закуповуються замов-

ником у межах єдиної процедури закупівлі, щодо яких учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції або пропозиції на переговорах [6].

Розмежування предметів закупівель на «товари / послуги» та «роботи» важливе, оскільки для цих двох категорій існують різні вартісні межі застосування Закону України «Про публічні закупівлі» та різні правила визначення предмета конкретної закупівлі. Якщо вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 50 тис. грн. та є меншою від вказаних вище порогів (200 тис. грн.) – замовник або проводить спрощений електронний аукціон через систему Prozorro (так звані «допорогові закупівлі»), або укладає прямий договір з обраним постачальником на свій розсуд з обов'язковим оприлюдненням звіту про такий договір в цій же системі електронних закупівель.

Найпоширенішою і основною є процедура відкритих торгів. Процедура відкритих торгів – це найбільш прозора процедура, що дозволяє брати участь у торгах будь-якому постачальнику, якого цікавить оголошення і супровідна тендерна документація та який подає свою пропозицію.

Таблиця 1

Розмір плати відносно вартості закупівлі, грн. [побудовано на основі даних [6]]

Очікувана вартість закупівлі	Вартість плати учасника електронному майданчику за подачу пропозиції
до 20 000	17
до 50 000	119
до 200 000	340
до 1 000 000	510
від 1 000 000	1 700

Таблиця 2

Схеми закупівлі у розрізі «товари/послуги» та категорії [побудовано на основі даних [6]]

Звичайні замовники	Замовники «монополісти»	Правила закупівлі
До 50 000 грн (від 3 000 грн через ProZorro)		Пряма закупівля або допорогова закупівля в ProZorro
Від 50 000 грн. до 200 000 грн. (1,5 млн. грн. для робіт)	Від 50 000 до 1 млн. грн. (5 млн. для робіт)	Допорогова закупівля в ProZorro або звіт про укладені договори
Від 200 000 грн. (1,5 млн) до 133 тис. євро (5 150 тис. євро для робіт)	Від 1 млн. грн. (5 млн) до 133 тис. євро (5 150 тис. євро для робіт)	Відкриті торги Конкурентний діалог Переговорна процедура

Конкурентний діалог застосовують у випадку, якщо замовник не може точно визначити технічні та якісні характеристики товару, робіт та послуг і для цього йому необхідні переговори з учасниками.

Найменш конкурентною процедурою є переговорна процедура закупівлі. Це процедура, відповідно до якої замовник укладає договір про закупівлю з учасниками без торгів, але після проведення переговорів з іншими учасниками. Для використання переговорної процедури закупівлі замовник повинен мати одну з підстав, яка визначена виключно у Законі України «Про публічні закупівлі» (ст. 35) [6].

У медичній галузі найбільш затребуваним предметом закупівлі є медичні препарати та медичне обладнання. Відповідно до чинного законодавства встановлено перелік лікарських засобів, на які заклади охорони здоров'я мають опиратись у визначенні предмета закупівлі [5].

МОЗ України з 2015 р. створило Робочу групу по

реформуванню системи закупівель лікарських засобів та медичних виробів і в кінці 2017 р. Кабінет Міністрів ухвалив Концепцію реформування механізмів публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів [7]. Вона передбачає створення Централізованої закупівельної організації, яка буде приводити закупівлю лікарських засобів та медичних виробів на національному, місцевому і міжнародному рівнях із застосуванням механізмів довгострокових рамкових угод та інструментів електронних закупівель.

Отже, замовники тепер мають можливість, за бажанням, передати Центральній закупівельній організації повноваження щодо здійснення публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів для них. При цьому все повинно діяти в інтересах замовників, тобто організовувати та проводити процедури закупівель та закупівлі за рамковими угодами. За результатами проведених торгів замовники будуть укладати договори про закупівлю із переможцями та

напрямую оплачувати вартість замовлення.

Для проведення аналізу системи державних закупівель, із загальної групи показників відібрано показники сфери охорони здоров'я, а саме закупівлю фармацевтичної продукції та медичного обладнання за період 2015-2017 рр..

За аналізований період здійснено 92,82 тис. процедур закупівлі, з них зекономлено 1,09 млрд. грн., кількість завершених процедур 71,92 тис., що становить 77,48 % від загальної кількості [2].

З рис. 1 видно, що найбільший показник завершених процедур припадає на останні місяці кварталу або року. Таке явище характерне для бюджетних підприємств, у зв'язку із завершення кварталу/року. Бюджетні кошти виділені на рік повинні бути використані у повному обсязі, якщо їх не використано то фінансування на наступний період можливо буде зменшено. Тому показники таких місяців, як листопад 2016 р., березень і липень 2017 р. різко зростають.

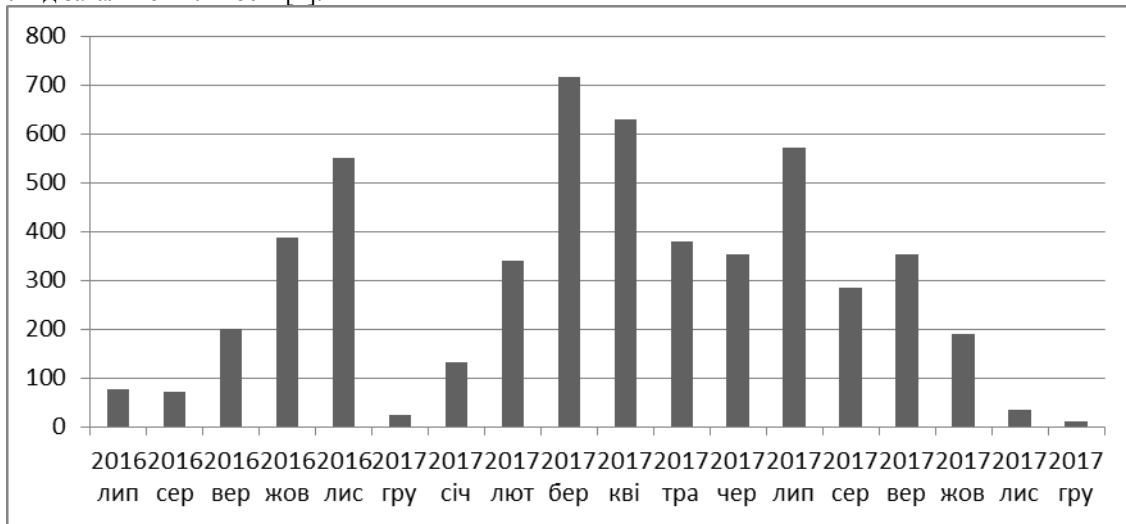


Рис. 1. Динаміка завершених процедур, млн. грн. за період 2016-2017 рр.
[побудовано на основі даних [2]]

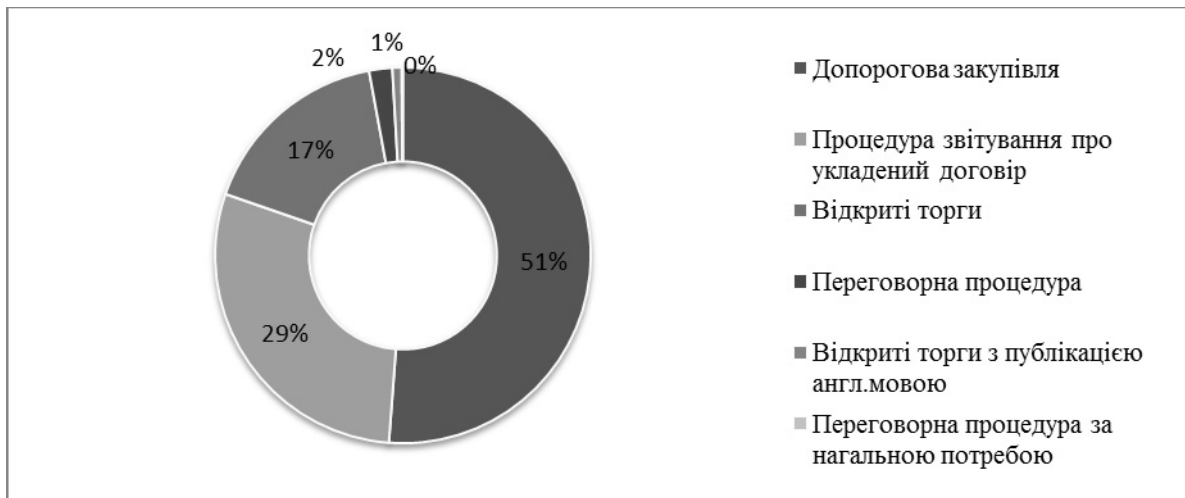


Рис. 2. Аналіз типу процедури закупівлі [побудовано на основі даних [2]]

На основі рис. 2 можна стверджувати, що допорогові закупівлі та процедура звітування про укладений договір переважають, що свідчить про велику кількість закупок медикаментів на невелику суму. Такі дані можуть вказувати на процес дроблення закупок для уникнення відкритих торгів.

Відкритих торгів з публікацією англійською мовою, що становить 1% від загальної кількості є значно мало та це закупівлі на значні суми, а саме очікувана вартість становить 6,43 млрд. грн. (68,5 % завершених), кількість організаторів становить 195, а кількість учасників 329. На цих торгах за класифікацією товарів – 566 закупівель було по медичному обладнанню і 190 по фармацевтичній продукції [2].

Нижча кількість закупівель по фармацевтичній продукції пояснюється тим, що на законодавчому рівні є визначені міжнародні спеціалізовані організації, які здійснюють закупівлю для МОЗ лікарських засобів і медичних виробів: ПРООН, Краун та ЮНІСЕФ.

Залучення цих організацій на певному етапі є необхідністю, через те, що потреба в препаратах для населення є першочерговим завданням, а процеси закупок часто провалювали, чи затягували, що в результаті підвищило смертність. Дані організації на міжнародному ринку здійснюють закупівлі, заощаджують кошти та повертають їх державі. До прикладу, загалом станом на 01.07.2017 міжнародними спеціалізованими організаціями поставлено лікарських засо-

бів і медичних виробів на суму 3 420 347,1 тис. грн.. Залишок коштів у цих організаціях становив 2 715 839,1 тис. грн., у тому числі кошти 2015 року – 93 579,6 тис. грн., які залишаються у користуванні ПРООН і ЮНІСЕФ майже 20 місяців. Кошти в сумі 170,3 тис. дол. США (4 615,3 тис. грн.) упродовж 12 місяців не були використані Краун на закупівлю лікарських засобів і медичних виробів і повернені МОЗ

наприкінці 2016 р., а потім перераховані Міністерством до державного бюджету [1].

На ринку державних закупівель є свої компанії-монополісти (рис 3.), які здійснюють найбільшу кількість закупівельних процедур. Якщо аналізувати топ-3 компанії з цього списку, то вони є постачальниками в основному фармацевтичної продукції – 129,28 млн. грн. і лише 4,51 млн. грн. – медичного обладнання.

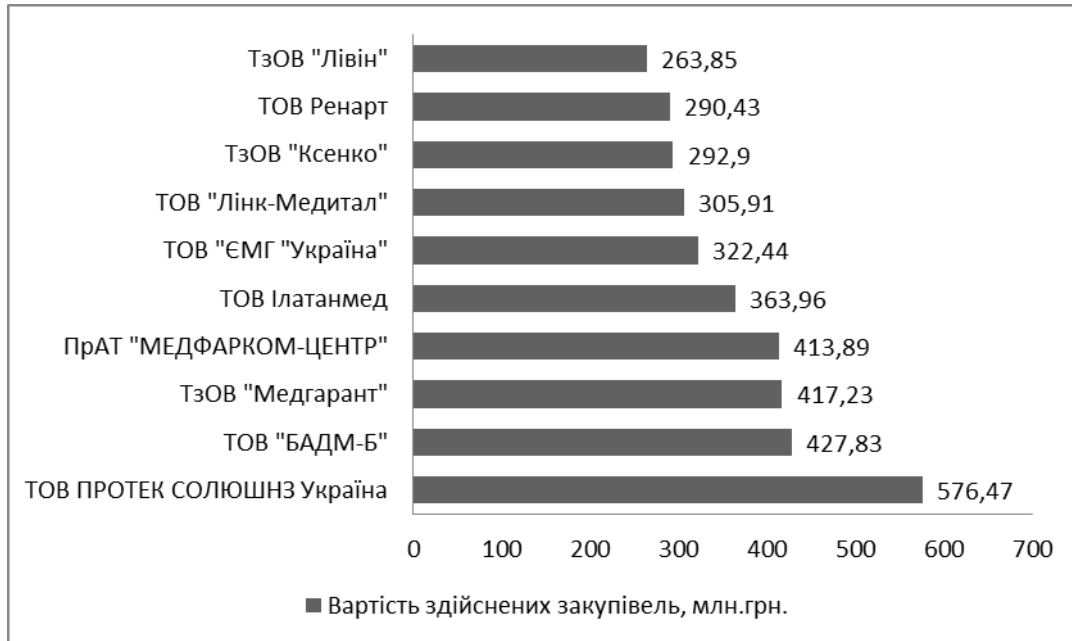


Рис. 3. Рейтинг учасників державних закупівель у сфері охорони здоров'я за період 2016–2017 рр. [побудовано на основі даних [2]]

Найбільшу частину ринку з неконкурентних процедур займає ТОВ «БАДМ-Б». Їх топ-5 замовниками є: Полтавська ОДА, Хмельницька ОДА, Дніпровська міська рада, Запорізька ОДА та Волинська ОДА. Можна зробити висновок, що регіональна влада віддає перевагу та найбільші замовлення одним і тим же компаніям.

Для України є важливим створення оптимальної системи державних закупівель, а саме [8]:

1. Державні закупівлі мають бути виключно функцією держави.

2. Дія закону має поширюватись виключно на кошти бюджетів всіх рівнів, які витрачаються розпорядниками бюджетних коштів та закупівлі тих державних підприємств, що випускають продукцію (надають послуги);

3. Управління процесом державних закупівель має бути покладено на органи виконавчої влади.

4. Доцільно вивчити питання про створення окремого центрального органу виконавчої влади, який буде займатися питаннями державних закупівель – Агентства з питань державних закупівель, який буде прямо підпорядкований Кабінету Міністрів України.

5. Зовнішній контроль та аудит, арбітраж і вирішення спірних питань проведення державних закупівель мають здійснювати органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за процесом державних закупівель в рамках їх повноважень.

6. Громадський контроль за здійсненням державних закупівель має здійснюватися через присутність в

складі тендерних комітетів незалежних представників, які повинні бути як державними службовцями (з відомств, не пов'язаних з тими, що здійснюють закупівлі), так і представниками громадських організацій.

7. Прозорість державних закупівель має забезпечуватись шляхом вільного і безоплатного доступу до інформації по заявкам на участь в торгах, безпосередньо по торгах та результатах проведених торгів і офіційно оприлюднюватись Агентством на сайті та у власному друкованому виданні.

8. Відповідальність учасників процесу державних закупівель регламентується чинним законодавством та нормами, які мають виконуватись.

В цілому для здійснення публічних закупівель використовуються міжнародні принципи, якими керуються ЄС, СОТ та інші міжнародні організації. Державні закупівлі у світі все більше розглядаються як центральний інструмент ефективного та якісного управління державними коштами.

Основними принципами державних закупівель для їх подальшого розвитку мають стати: прозорість та справедливе ставлення до всіх учасників; державні кошти, пов'язані з державними закупівлями, мають використовуватись відповідно до цільового призначення; рівень професійної підготовки та поведінка посадовців мають відповідати виключно цілям їх організації; система закупівель повинна бути здатною реагувати на виклики, пов'язані з тими чи іншими рішеннями щодо закупівель, гарантувати підзвітність та передбачати можливість громадського контролю.

Таким чином, міжнародні правила стосуються ті-

льки окремих аспектів діяльності із закупівель, а у кожній країні свій досвід імплементації загальних принципів.

ВИСНОВКИ

Державні закупівлі є стимулом розвитку національного виробництва. У всі часи закупівля за державні кошти піддавалась маніпуляції, ставала неконкурентним середовищем та провокувала на корупцію. Питання регулювання даної системи стало гострим на шляху до вступу України до Європейського Союзу. Відповідно державні закупівлі стали максимально публічними та відкритими, що дозволяє здійснювати аналіз. Законодавство України наближується до Директив ЄС. Створено чіткий та прозорий механізм здійснення закупок, подання заявок і т.д.

Ефективність використання бюджетних коштів медичними закладами показала, що у половині випадків відбувається допорогова закупівля медикаментів на незначні суми, що не повинно бути притаманно для закладів охорони здоров'я та використання бюджетних коштів наприкінці кварталу року, а не на початку. Такі дані дають підставу стверджувати про необхідність більш чіткого контролю за закладами охорони здоров'я та дотримання балансу між якістю ліків та мінімальним використанням бюджетних коштів, адже йдеться про людське життя, яке є безцінним.

Список використаних джерел

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2015–2016 роках та I півріччі 2017 року для здійснення державних закупівель із залученням організацій. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2z9YjZT>
2. Модуль аналітики системи ProZorro / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2jsPvFe>
3. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України № 1555-18 від 1 липня 2014 р. // ВВРУ – 2014. – №34/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2AVJA41>
4. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків: Постанова Кабінету Міністрів України №166 від 24 лютого 2016 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2BlavIM>
5. Про порядок закупівлі лікарських засобів закладами та установами охорони здоров'я, що фінансуються з бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України №1071 від 5 вересня 1996 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2za6QvC>
6. Про публічні закупівлі: Закон України № 1078-VIII від 12 квітня 2016 р. // ВВРУ – 2016. – №9 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2nLDTAJ>
7. Про схвалення Концепції реформування механізмів публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів: Розпорядження Кабінету Міністрів України №582-р від 23 серпня 2017 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2nYlUsB>
8. Процес державних закупівель в Україні: проблеми та рекомендації щодо їх вирішення // Позиційний документ Робочої групи Громадської ради при Міністерстві економіки України та Інституту економічних досліджень та політичних консультацій / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2BlyQOT>
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/2ATaRUz>
10. Херувимова Т. Государственные закупки в Украине: что изменилось и каких изменений ожидать / Т. Херувимова / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/1Nb2Ie8>