



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

Принципы государственных закупок и их систематическая оценка: текущий опыт SIGMA

Даниель Иварссон и Мариан Лемке, SIGMA

г. Батуми, 9-12 июня 2015 года





SIGMA

- Поддержка по совершенствованию в области управления и менеджмента – совместная инициатива ОЭСР и ЕС, в основном финансируется со стороны ЕС
- Данная инициатива активна на протяжении почти 25 лет
- Является частью Директората ОЭСР по вопросам государственного управления и территориального развития
- Общая цель заключается в поддержке реформ государственного управления и укреплении потенциала органов государственных управления
- Пять профессиональных направлений работы:
 - Государственная служба и организация и функционирование государственного управления
 - Выработка политики
 - Государственные финансы и аудит
 - Государственные закупки
 - Стратегия и координация и осуществление реформ





С кем мы работаем?

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





Что мы делаем?

- Долгосрочная перспектива
- Краткосрочная техническая помощь, которая дополняет другие созидающие инструменты институтов ЕС, например,:
 - Поддержка в подготовке стратегий и планов реформ
 - Помощь по подготовке и внесению изменений в законы
 - Советы по планированию крупных проектов технической помощи
 - Мероприятия по повышению степени осведомленности
 - Консультирование ключевых руководителей высшего и среднего звена
 - Поддержка практикующего к практикующему, а также через региональные мероприятия
 - Экспертные обзоры о конкретных системах или организациях
 - В странах, вступающих в ЕС, годовые оценки систем управления и реформ
- Кроме того, директивные документы и исследования по государственному управлению





Основные вопросы по реформе государственного управления

- 1. Стратегическая основа для реформы государственного управления** – она включает в себя политическую приверженность процессу реформ, в том числе политического руководства и технической координации и мониторинга реализации.
- 2. Разработка политики и координация** – это включает в себя соответствующую координацию в центре власти, межведомственную координацию, разработку политики и финансовый анализ.
- 3. Государственная служба и управление человеческими ресурсами** – это включает в себя организацию и функционирование государственной службы, в том числе деполитизацию, конкурентный найм, а также продвижение по службе, обучение и повышение профессионализации.





Основные вопросы по реформе государственного управления

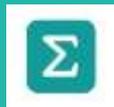
4. **Подотчетность** — это включает в себя прозрачность управления, в том числе доступ к информации и возможность административной и правовой защиты.
5. **Оказание услуг** — это включает в себя повышение качества услуг для граждан и бизнеса, в том числе более лучших административных процедур и услуг электронного правительства.
6. **Государственное финансовое управление (ГФУ)** — это включает в себя более комплексный подход к улучшению общего бюджетного процесса и управления государственными финансами, в том числе государственных закупок.



Принципы SIGMA по вопросам государственного управления

- Составленные со стороны SIGMA, одобренные со стороны ЕС / ОЭСР, утвержденные со стороны вновь входящих стран – содержат только основные требования и критерии в соответствии с европейскими ценностями для стран-кандидатов в ЕС и потенциальных кандидатов
- **19 основных требований** намечают общую характеристику добросовестного государственного управления
- **48 принципов**, объединенных в рамках ключевых требований, сосредоточены на реализации, доказательном мониторинге, эффективности системы на практике
- Аналитическая основа описывает, как применение принципов можно проследить и измерить
- Смотрите, <http://sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-november-2014.htm> например,





Совместимость с другими структурами

- Директивы Европейского Союза (ЕС):
 - Директива по государственному сектору 2014/24/EU
 - Директива по коммунальному хозяйству 2014/25/EU
 - Директива по концессиям 2014/23/EU
 - Директивы по средствам защиты 89/665, 92/13, 2007/66
 - Директива по обороне и безопасности 2009/81
- Коммуникации Комиссии ЕС, прецедентное право CJEU
- Соглашение о государственных закупках / ВТО
- Модельный закон UNCITRAL
- Многосторонние правила банка развития
- Национальные законы и положения





Основные требования SIGMA по государственным закупкам

- Государственные закупки регулируются должным образом установленной политикой и процедурами, которые отражают принципы договора о функционировании Европейского Союза, и *сводом* Европейского Союза, а также поддерживаются соответствующими компетентными институтами, обладающими достаточными ресурсами.
- В случае предполагаемых нарушений правил закупок, потерпевшие стороны имеют доступ к правосудию с помощью независимой, прозрачной, эффективной и действенной системы средств правовой защиты.
- Подрядные организации имеют адекватный персонал и ресурсы и осуществляют свою работу в соответствии с действующими положениями и признают эффективную практику, взаимодействуя с открытым и конкурентным рынком поставок.





Принципы государственных закупок

Принцип 10: Правила государственных закупок (в том числе государственного частного партнерства и концессии) приведены в соответствие со *сводом*, включают в себя дополнительные области, не охваченные *сводом*, гармонизированы с соответствующими правилами в других областях, и должным образом соблюдаются.

Принцип 11: Имеется центральный институциональный и административный потенциал для разработки, реализации и эффективного мониторинга политики закупок.

Принцип 12: Система средств правовой защиты приведена в соответствие со *сводом* стандартов независимости, честности и прозрачности, а также обеспечивает быстрое и компетентное рассмотрение жалоб и санкций.

Принцип 13: Операции государственных закупок соответствуют основным принципам равного обращения, отсутствие дискриминации, соразмерности и прозрачности, обеспечивая наиболее эффективное использование государственных средств и оптимальное использование современных технологий и методов закупок.

Принцип 14: Подрядные организации и юридические лица имеют соответствующие возможности и практические установки и инструменты для обеспечения профессионального управления полным циклом закупок.





Соблюдаются ли принципы? - оценка системы

- **Национальный уровень** – оценка национальной системы государственных закупок
 - В том числе функционирование рынка поставок
- **Уровень подрядной организации** – выполнение операций подрядных организаций
 - В том числе функционирование системы средств правовой защиты
- **Уровень управления контрактами** – доставка индивидуального контракта





Оценка на национальном уровне

- Эффективность системы государственных закупок – как и в какой степени применяются принципы
- Основные принципы государственных закупок и соответствующие индикаторы
- Консолидация и анализ данных нижнего уровня
- Экспертные обзоры и оценки
- Оценки воздействия актов законодательства
- Исследования представителей заинтересованных сторон
- Внешний аудит





Принципы и индикаторы

- Необходимо для какой-либо оценки в целом
- Начальная точка, цели для выполнения
- Выходные индикаторы: затраты, экономия, эффективность системы закупок
- Входные индикаторы: используемые процедуры, количество поступивших и решенных жалоб
- Индикаторы процесса: прозрачность, отсутствие дискриминации, справедливость, подотчетность
- Индикаторы результатов: удовлетворенность пользователей, стоимость и удобство для пользователей, бюджетные эффекты





Оценки страны со стороны SIGMA

- Регулярные оценки со стороны SIGMA от имени ЕС
- Принципы SIGMA как точка отсчета
- Оценка в первый раз: "измерение базового значения"
- Тщательный, всеобъемлющий обзор всех секторов
- Данные; качественные и количественные индикаторы
- Полный отчет с данными, анализом, заключениями, рекомендациями
- Последующие годы: обновления значений индикаторов, обзор основных разработок





2015 год: измерение базового значения

- Новая фокусировка и потребность в более широкой доказательной базе требует еще как от SIGMA, так и от национальных органов власти
- Итоги обзора 2015 года:
 - Состояние дел и обзор основных разработок
 - Величины базовых значений по всем индикаторам во всех областях
 - Краткий анализ того, где страна выступает против каждого принципа
- Полезно для стран в установке своего видения реформ и в разработке и корректировке своих планов реформ





Подготовка и сбор данных

- Листы сбора данных, разосланных в начале декабря
- Документация: стратегии, планы действий, законы, правила, руководящие принципы, отчеты, стандартные документы
- Статистические данные: операции и эффективность
- Местные эксперты по сбору данных и поддержанию связи
- Индикаторы переписки – собранные данные
- Институты и лица: статус, уставы, контактные данные
- Предварительный обзор данных – декабрь, январь
- Планирование миссии





Поездки на места

- Вводное событие высокого уровня осенью 2014 года
- Посещения страны – февраль – март 2015 года
- Проверка, дополнения к уже собранным данным
- Широкий диапазон институтов в каждой стране
- Встречи с руководителями институтов, ключевым персоналом
- Логистика: переговорные комнаты, синхронный перевод
- Персонал SIGMA, внешние эксперты; местная поддержка
- Полная группа в одной миссии
- Подготовительные и последующие визиты со стороны страновых координаторов SIGMA



Анализ и отчетность

- Первые проекты с использованием имеющейся, а также запрошенной / полученной документации
- Штатные сотрудники и внешние эксперты
- Пересмотренные и обновленные проекты после поездок на места
- Внутренний экспертный обзор
- Внешнее и внутреннее редактирование
- Согласованность внутри стран, в различных странах
- Согласованность внутри секторов, в различных секторах
- Окончательный вариант для Комиссии ЕС в конце мая





Использование индикаторов

Индикаторы обеспечивают понимание ситуации, как она развивается, и что делать для того, чтобы прогрессировать

Количественные индикаторы

- Быстрый просмотр ключевых данных по закупочной деятельности
- Составленные со стороны SIGMA, основанные на данных и информации, полученной от правительств

Качественные индикаторы

- Используются, когда количественные индикаторы не позволяют измерить прогресс комплексным способом
- шкала от 0 до 5, необходимость тщательного определения подсчета

Методологическое приложение с подробными определениями и руководящими принципами для подсчета качественных индикаторов





Примеры индикаторов

Государственные закупки

Количественные индикаторы

- Доля присужденных контрактов после опубликования уведомления.
- Среднее количество тендеров, представленных за контракт, по которому будут проводиться закупки.
- Количество жалоб в отношении количества процедур по закупкам.

Качественные индикаторы

- Степень, по которой законодательство о государственных закупках является полным и исполненным.
- Комплексность систем мониторинга и отчетности по делу и практике.
- Степень использования современных технологий и методов закупок.





Извлеченные уроки

- Оценка требует усилий: не быстро и легко
- Гармонизировать усилия по оценке для различных целей
- Иметь в виду цели оценки
- Управлять процессом, помещать результаты для эффективного использования
- Сбор данных: использовать общедоступную информацию, просить только дополнительные данные / подробности
- Поколение данных: записывать события, как они происходят, сделать информацию доступной
- Быть в курсе (осторожно!) ограничений индикаторов: они должны указывать на то, что является важным, но сами по себе они все не покажут





Измерение базового значения IPA 2015 года

- 7 стран IPA: Албания, Босния и Герцеговина, Косово, бывшая Югославская Республика Македония, Черногория, Сербия, Турция
- Охвачены все секторы PAR (часть государственного финансового управления (ГФУ) в области государственных закупок)
- Октябрь 2014 года – май 2015 года
- Оценочные отчеты поддерживают отчеты ЕС о прогрессе и плановые реформы и помощь ЕС





Системы государственных закупок IPA: получены средние баллы

Законодательная деятельность	3.4
Консультирование	2.9
Основы политики	3.3
Центральное агентство	2.9
Мониторинг	2.7
Информация	3.3
Наблюдательный совет (PRB)	2.6
Информация Наблюдательного совета	3.4
Современные технологии	2.9
Руководящие принципы, стандартные документы	3.6
Профессионализация	3.0



Законодательство в области государственных закупок

- В большинстве стран почти полностью соответствует с ЕС, но:
 - Государственное частное партнерство (PPP) / концессии и закупки в области обороны не гармонизированы
 - Реализация: жесткая и бюрократическая
- Зачастую пренебрегают общественными консультациями:
 - Не достаточно времени
 - Проект вторичного законодательства не консультировался
 - Нет доказательств серьезного обсуждения всех представленных предложений





Центральные институты по вопросам закупок

- Принципы государственного управления (PPA) / операции государственных закупок (PPO) присутствуют во всех странах, но:
 - Институциональное устройство зачастую сложно и запутанно
 - Нечеткое / фрагментированное / несуществующее институциональное руководство по государственному частному партнерству (PPP) / концессиям
 - Операции государственных закупок (PPO) часто перегружены / недоукомплектованы
 - Системы мониторинга слабы (сосредоточены только на формальное соответствие)





Системы обзора закупок

- Независимые Наблюдательные советы (PRB) созданы во всех странах IPA, но:
 - Государственное частное партнерство (PPP) / концессии не всегда включены
 - Существенные задержки в процессе принятия решений
 - Формальный подход
- Недавние достижения:
 - Высокий уровень прозрачности (информация доступна в режиме он-лайн), но проблемы по-прежнему требуют проведения исследования для принятия решений



Профессионализация

- Руководящие принципы / стандартные тендерные документы доступны
- Обучение специалистов по закупкам (в различных организационных формах) доступно





Благодарим вас за внимание!

Даниель Иварссон

Старший советник
ОЭСР / SIGMA

Моб. +33 6 46 13 65 13
daniel.ivarsson@oecd.org

Мариан Лемке

Старший советник
ОЭСР / SIGMA

Моб. +33 6 07 42 37 55
marian.lemke@oecd.org

