

АУТСОРСИНГ В ГОСЗАКУПКАХ.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ЗАКУПКИ ЛЕКАРСТВ И МЕДИЦИНСКИХ ИЗДЕЛИЙ



КОКАРЕВА
Лариса Михайловна,

региональный менеджер компании
Crown Agents Ltd. в Центральной Азии



ШАДРИНА
Елена Витальевна,

к.э.н., доцент НИУ ВШЭ-Пермь,
эксперт по устойчивым и циркулярным
закупкам UN Environment и проекта
Circular Public Procurement, INTERREG

О б аутсорсинге функции закупок в государственном секторе говорят не очень часто. Вроде бы и так все понятно. Предусмотренное законом о госзакупках привлечение специализированных организаций (ст. 4044-ФЗ) вполне конкретно определяет круг полномочий, которые заказчик может передать внешней организации. В последнее десятилетие с внедрением электронных закупок много технических не специфичных закупочных функций забрали на себя ЕИС, другие информационные системы и электронные площадки. Тем не менее аутсорсинг закупок и аутсорсинг управления цепями поставок (ведь закупки не заканчиваются после определения победителя) обладают большим потенциалом. В данной статье представлен кейс закупок медикаментов и медицинских изделий, осуществляемых на принципах аутсорсинга внешней организацией.

Аутсорсинг закупочных услуг — это лишь один из видов аутсорсинга бизнес-процессов организаций как частного, так и государственного секторов, который активно развивается в последние 30–40 лет. Аутсорсинг закупочных услуг развивается медленнее, чем аутсорсинг других непрофильных функций организаций. Наибольший опыт аут-

сорсинга закупочных услуг и управления цепями поставок накоплен в частном секторе.

Основным мотивом передачи неспецифических (закупочных) функций внешним организациям традиционно является стремление к повышению эффективности и снижению затрат. Зачем содержать внутри организации ресурсы, если можно нанять профессионалов, которые сделают это быстрее и дешевле.

К основным преимуществам аутсорсинга закупочных услуг обычно относят:

- более низкие цены накупаемые товары и услуги, которые могут обеспечить внешние закупщики за счет агрегирования закупок внутри организации или с несколькими другими организациями;
- снижение внутренних затрат на закупочную деятельность;
- доступ к новым рынкам и поставщикам и расширение ассортимента;
- повышение качествакупаемых товаров и услуг по более низким ценам за счет расширения конкуренции;
- снижение риска коррупции.

Для того чтобы передать закупки на аутсорсинг, необходимо решить несколько вопросов.

КАКИЕ КОНКРЕТНО ФУНКЦИИ ПЕРЕДАТЬ НА АУТСОРСИНГ?

Заказчик может передать внешней организации только подготовку и проведение закупочной процедуры. Другой вариант — когда заказчик передает на аутсорсинг и проведение закупочных процедур, и управление всей цепью поставок. Заказчику также нужно решить, закупку каких видов продукции целесообразно отдавать на аутсорсинг. Чтобы избежать ошибок и минимизировать риски, необходимо выбирать только те закупки, в которых внешний закупщик действительно нужен, где заказчик может увидеть и измерить получаемую ценность от проведения этих закупок внешним закупщиком и где заказчик выбирает именно того внешнего закупщика, который сможет этого достичь.

КАК ВЫБРАТЬ ПРАВИЛЬНОГО ВНЕШНЕГО ЗАКУПЩИКА?

При выборе внешнего закупщика важно учитывать его опыт, уровень экспертизы, масштабы проводимых закупок, опыт работы с поставщиками, его репутацию. Очень важным является выстраивание институциональных отношений между заказчиком и поставщиком закупочных услуг. Эти отношения должны выстраиваться как партнерские, с нужной степенью доверия, делегирования полномочий и контроля. Большое значение имеет и форма оплаты услуг. Будет ли это процент от суммы закупки, фиксированная стоимость услуг, процент экономии или другие ключевые показатели эффективности, зависит от конкретного случая и может существенно сказаться на результатах совместной работы. Например, если вознаграждение определяется от объема закупки, внешнему закупщику может быть невыгодно добиваться экономии, если при этом снизится его вознаграждение. Однако если он будет знать, что достигнутая экономия будет направлена на дополнительные закупки и его вознаграждение не изменится, его отношение будет другим. Идти по пути введения такого критерия оплаты услуг, как достижение определенного процента экономии, может быть непривлекательно для закупщика, потому что он не всегда может гарантировать этот определенный процент.

При аутсорсинге закупочных услуг заказчик должен решить, на какой срок он хочет отдать эту функцию вовне — на длительный срок или только на короткое время. Если второе, то в отношениях с внешним закупщиком нужно предусмотреть механизм повышения квалификации персонала заказчика, которому будут возвращены функции закупок по окончании контракта на аутсорсинг.

Большая часть того, о чем говорили выше, относится к аутсорсингу в частном секторе. Однако опыт передачи на аутсорсинг закупочных функций также есть и в государственном секторе, и в закупках, финансируемых донорами (международными финансовыми институтами такими, как Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Азиатский банк развития (АБР) и др.).

ЕБРР пользуется практикой аутсорсинга закупочных услуг в инфраструктурном секторе, достаточно широко. Очень часто при выделении займов странам для реализации инфраструктурных проектов в транспорте, водном и коммунальном хозяйстве, ЕБРР отдельно выбирает закупщика и техническую экспертизу для проведения конкурсных процедур для закупки товаров/работ на средства займа. На сайте ЕБРР можно найти конкурсы и процедуры, руководства и стандартную документацию для выбора внешних закупщиков¹. Аналогичный подход у Всемирного банка.

Использование аутсорсинга в госзакупках в России предусмотрено законом и предполагает возможность привлечения специализированной организации. На аутсорсинг могут быть переданы чисто технические функции проведения процедур закупок — от разработки закупочной документации до проведения процедуры определения поставщика. При этом определение начальной максимальной цены контракта, определение поставщика и последующее управление контрактом остается в функции заказчика.

В других странах есть интересный опыт передачи на аутсорсинг функций госзакупок. Рассмотрим кейс аутсорсинга закупок для Минздрава Украины.

КЕЙС: ЗАКУПКИ ЛЕКАРСТВ И МЕДИЦИНСКИХ ИЗДЕЛИЙ КОМПАНИЕЙ CROWN AGENTS ДЛЯ МИНЗДРАВА УКРАИНЫ

История проекта

В 2015 г. сектор здравоохранения в Украине испытывал острый, практически двухлетний дефицит жизненно важных лекарств и медицинских изделий. Поскольку люди не получали необходимого лечения, задача Минздрава заключалась в том, чтобы быстро возобновить эффективные закупки и перевести систему закупок на международные стандарты для решения проблемы нехватки необходимых лекарств и медицинских изделий. Для реализации данной задачи были внесены изменения в закон о госзакупках Украины «Об осуществлении государственных закупок» (Ведомости Верховной Рады Украины, 2014 г., № 24, ст. 883, № 33, ст. 1162),

в соответствии с которыми закупка медикаментов и медицинских изделий была выведена из-под действия закона о госзакупках, и определены несколько международных организаций, которые получили право проводить закупки для Минздрава Украины. Одной из таких организаций является британская компания Crown Agents. Вывод на аутсорсинг закупок для Минздрава — это временная мера, которая действует до 2021 г. В дальнейшем закупки должны будут проводиться специальными закупочными подразделениями Минздрава.

Целью передачи на аутсорсинг закупок медикаментов и изделий медицинского назначения было не только решение первоочередных задач обеспечения лекарствами, но и достижение положительного долгосрочного результата.

В системе здравоохранения закупки всегда являются проблемой — трудно не только добиться оптимального соотношения цены и качества, но и удовлетворить реальные потребности в жизненно важных лекарствах и медицинских изделиях, имея ограниченный бюджет. Задача — помочь постепенно ликвидировать разрыв между доступными лекарственными средствами и реальными потребностями людей, а также способствовать повышению уровня предоставления медицинской помощи.

Опыт реализации данного проекта оказался успешным, о чем говорят мировые СМИ, в том числе The New York Times, The Economist, The Guardian.

РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОЕКТА

Ключевые факты и цифры

- В первый год закупки (в 2015 г.), проводимых аутсорсинговой покупающей компанией Crown Agents (далее — аутсорсинговая компания), среднее **снижение себестоимости лекарств** на одну единицу составило **44,5%** по сравнению с себестоимостью при самостоятельной закупке Министерством здравоохранения Украины (далее — Министерство) в 2014 г., а разница в цене на некоторые лекарства отличалась в **22 раза**. **84% позиций** были закуплены **дешевле**, чем в 2014 г.
- В 2016–2018 гг. в ходе закупок, проводимых аутсорсинговой компанией на сумму \$113 млн было **экономлено \$9,6 млн**. По некоторым направлениям закупок **экономия** составила **40%**. Сэкономленные средства были направлены на дополнительные закупки, в итоге было закуплено продукции на **60%** больше, чем изначально было заложено в планах Министерства.

Сердечно-сосудистые заболевания

- Пациентам с острым инфарктом миокарда была предоставлена срочная неотложная помощь,

они были обеспечены бесплатными стентами. На выделенные в 2016 г. \$3,1 млн аутсорсинговая компания закупила 23519 стентов и расходных материалов (вместо 10354, изначально планируемых Министерством). Для сравнения: в 2015 г. Министерство, самостоятельно проводя закупку, закупило 7179 стентов и расходных материалов на сумму \$6,1 млн. Благодаря эффективно проведенным закупкам в 2017 г. украинским врачам удалось спасти на 420 пациентов с острым инфарктом миокарда больше, чем в 2015 году. В регионах, где была внедрена новая процедура стентирования, смертность от этого диагноза уменьшилась на 20%.

- Благодаря прозрачным и конкурентным процедурам аутсорсинговой компании удалось закупить стенты с лекарственным покрытием по цене \$117 за штуку при том, что ранее их стоимость составляла \$427. Стенты без покрытия были закуплены по \$58, что в два раза дешевле, чем раньше.

Детский диализ

- Потребность в расходных материалах для диализа была обеспечена практически на 100%. Благодаря этому дети с терминальной стадией почечной недостаточности на заместительной терапии (перитонеальный диализ или гемодиализ) обеспечены необходимым лечением в ожидании трансплантации почки.
- В результате экономии было закуплено 253 157 единиц лекарств и медицинских изделий вместо запланированных Министерством 169 797 единиц.

География поставщиков

- Существенно расширена география поставщиков, как украинских, так и зарубежных. Так, если в 2016 г. в торгах участвовали 34 поставщика, то в 2018 г. было уже 94 поставщика со всего мира. Расширение конкурентной среды позволило получить доступ к более качественной и инновационной продукции.

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА ЗАКУПОК

Процесс подготовки, организации и закупки медикаментов аутсорсинговой компанией разделен на следующие этапы.

1 этап. Определение нужного количества товаров

Первый этап подразумевает скрупулезный сбор и обработку медицинской статистики для формирования потребности: номенклатуры, характеристик, стандартов эффективности работы и количественного определения национальных потребностей в медицинских препаратах/издели-

¹ <https://www.ebrd.com/work-with-us/procurement/project-procurement/standard-procurement-documents.html>.

ях медицинского назначения. Данные функции выполняет Министерство здравоохранения.

2 этап. Бюджетирование/планирование

Министерство сводит количественные потребности с доступным бюджетом по каждому из направлений закупок, после чего согласовывает график проведения закупок с аутсорсинговой компанией.

3 этап. Подача предложений

Аутсорсинговая компания начинает процедуру закупок, информируя потенциальных поставщиков о начале процедуры закупок путем обнародования соответствующего объявления. После этого потенциальные поставщики подают заявки.

4 этап. Квалификационная процедура и Due Diligence

Определение квалификации всех участников проводится в равных и прозрачных условиях в соответствии с этическими, юридическими и нормативными требованиями, устанавливаемыми аутсорсинговой компанией. На данном этапе проводится как оценка собственно квалификации поставщиков, так и процедура Due Diligence — оценка финансовой и деловой благонадежности компаний-поставщиков. Оценку проводит аутсорсинговая компания.

5 этап. Оценка предложений

Все полученные предложения (заявки) поставщиков проходят процедуру оценки, состоящую из четырех шагов:

- I. Предварительная оценка — оценка полноты объема полученного предложения и его соответствия условиям и положениям тендерной документации.
- II. Техническая оценка — оценка соответствия каждой предложенной позиции техническим характеристикам, требуемым качеству и количеству.
- III. Оценка предложения (заявки) по срокам и выполнению основных условий — оценка приемлемости сроков доставки каждой позиции, а также того, принимает ли участник тендера все условия предложенного контракта.
- IV. Финансовая оценка — сравнение предложенных цен по всем позициям в заявках, соответствующих условиям этапов I–III оценки.

Оценку предложений проводит аутсорсинговая компания, решение о победителе согласуется с Министерством.

6 этап. Закупка товаров у производителей или дистрибьюторов

С победившими поставщиками аутсорсинговая компания заключает контракт на поставку.

У производителей, как правило, нет на хранении больших запасов продукции, а их производственный процесс зависит от глобальных прогнозов спроса на их продукцию и вероятных количеств для заказа. Если производитель не может выполнить поставку свежей продукции по заказанным позициям в требуемые сроки или же предложенные ему сроки неприемлемы (в связи с тем, например, что запрашиваемого количества недостаточно для того, чтобы запустить цикл производства), закупка проводится у дистрибьютора с запасами товара в наличии. В таких случаях доступное количество товара и/или сроки его годности могут отличаться от оптимальных показателей, требуемых Министерством, в меньшую сторону.

7 этап. Доставка и таможенное оформление

Аутсорсинговая компания осуществляет управление поставками, обеспечивая своевременную доставку товара указанному получателю. Авторизованная организация, назначенная правительством Украины (почтовая организация), несет ответственность за таможенное оформление и прием продукции, а также подтверждает аутсорсинговой компании целостность доставки по качеству и количеству. Доставленная партия продукции тщательно проверяется на соответствие условиям контракта и заявленным стандартам.

8 этап. Оплата услуг поставщиков

По факту доставки аутсорсинговая компания оплачивает поставщикам за поставленные товары из средств, полученных от Министерства на выполнение данного контракта, далее подписывает акт выполненных работ с Министерством и после этого получает собственное вознаграждение за оказанные услуги.

9 этап. Складское хранение и распространение в регионах

Складское хранение продукции, а также ее дальнейшую транспортировку в регионы осуществляет Авторизованная организация, назначенная Правительством Украины.

10 этап. Использование продукции конечными пользователями, мониторинг и оценка

Министерство здравоохранения Украины проводит постоянный мониторинг процессов закупки, который позволяет ему улучшить собственное бюджетирование и сократить расходы во всей системе здравоохранения. Это также позволяет совершенствовать процесс принятия решений на всех уровнях.

Как видно из данного примера, внешним закупщикам была передана не только функция по прове-

дению закупочной процедуры, но и, по существу, управление всей цепью поставок. При этом нужно отметить, что при соблюдении полной прозрачности и подотчетности внешний закупщик не руководствуется законом о государственных закупках Украины, а работает по своим правилам и руководствам. С точки зрения международной практики и принципов Модельного закона ЮНСИТРАЛ, должно быть как можно меньше закупок, которые выведены из-под действия основного закона о закупках государства. Можно спорить о том, хорошо это или плохо — выводить медицинские закупки из-под действия основного закона. Однако это объективная практика, которая показывает свою эффективность на протяжении последних пяти лет.

РИСКИ, СВЯЗАННЫЕ С АУТСОРСИНГОМ ЗАКУПОК

Естественно, при передаче функции проведения закупок на аутсорсинг есть свои риски. Данные риски распространяются на все этапы — от выбора закупочных функций, которые можно передать на аутсорсинг, до установления критериев отбора внешней закупающей организации.

Риск: Низкий потенциал (опыт) закупающих органов государства. Известная проблема децентрализованных систем закупок — слабый потенциал (опыт) специалистов по закупкам и закупающих организаций. Использование услуг внешнего закупщика не способствует росту потенциала закупающих организаций государства, и в случае ухода внешнего закупщика возникает большой риск срыва закупок. Это особенно чувствительно для жизненно важных закупок.

Риск. Стоимость услуг внешних закупщиков. Переданные на аутсорсинг внешнему закупщику услуги надо оплачивать из бюджетных средств, и нужно определить правильную стоимость таких услуг. Это осложняется тем, что реальную стоимость проведения закупок государственными служащими некорректно измерять их зарплатой без учета эффективности их работы, и тем, что стоимость закупки не ограничивается зарплатой закупщика, так как в этот процесс вовлечена целая группа людей.

Риск, связанный с отбором внешнего закупщика. Задача отбора адекватной квалифицированной компании, способной эффективно и честно выполнять роль внешнего закупщика, очень не тривиальная. Есть риск, что среди фирм, претендующих на роль внешнего закупщика, окажутся те, кто готов работать за небольшое относительно других вознаграждение, но квалификация таких фирм может не позволить достичь нужной эффективности

закупок и обеспечить выполнение поставленной государством задачи.

Риск, связанный с оценкой эффективности деятельности внешних закупщиков. Экономия средств хотя и является важнейшим критерием, не должна быть единственным. Важными показателями являются рост конкуренции и расширение рынка поставщиков, доступ к новым технологиям и товарам, своевременная и бесперебойная цепь поставок.

Риск. Коррупция. Известно, что закупки — это коррупционно рискованный вид деятельности. Передача закупочной функции на аутсорсинг снижает риски коррупции, потому что внешние закупщики получают адекватную оплату своих услуг и репутационные риски для них значительно выше, по сравнению с коррупционными. Заказчику важно выбрать такого внешнего закупщика, который сможет обеспечить борьбу с этим риском самостоятельно и будет готов к полностью прозрачному и подотчетному виду работы.

Как видим, привлечение внешней закупающей организации может дать хороший эффект. Тем не менее схема взаимодействия заказчика с внешним закупщиком со стороны выглядит не совсем привычной. Возможно, в момент принятия решения отдать весь процесс закупок и управление цепью поставок медикаментов внешним компаниям у государства не было альтернативной возможности эффективно осуществить закупки своими силами. Но грамотная организация процесса закупок и управления всей цепью поставок внешним закупщиком позволила в кратчайшие сроки обеспечить потребность в жизненно важных лекарствах и медицинских изделиях и оказать медицинскую помощь тысячам нуждающихся людей. За счет полученной экономии существенно увеличен объем (единиц) закупок жизненно важных средств, а благодаря увеличению конкуренции была закуплена инновационная качественная продукция.

Данный пример закупок не вписывается в рамки нашего законодательства о закупках и не может быть применим в полном объеме, но рациональное зерно в нем есть. И стоит иметь в виду такие возможности аутсорсинга закупочной деятельности, особенно тем, кто работает по 223-ФЗ. ■

При написании статьи были использованы материалы исследования McKinsey&Company <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/creating-value-through-procurement-outsourcing>; кейс составлен на основе материалов компании Crown Agents Ltd. <https://www.crownagents.com>