ЭЛЕКТРОННЫЕ ЗАКУПКИ КАК СРЕДСТВО ПОДДЕРЖКИ МСП – ОПЫТ ЕС

А.В. Гречко, к.ф.-м.н., научный сотрудник
Институт кибернетики имени В.М. Глушкова НАН Украины

Во всех развитых странах малые и средние предприятия (МСП) являются основой экономики. Так, в странах ЕС 99,8% предприятий – это МСП, при этом они создают около 60% всего ВВП и почти 70% рабочих мест. В странах Восточной Европы на МСП приходится 99,2%-99,8% предприятий, при этом они создают 57%-78% рабочих мест, а их доля в ВВП составляет 45%-76%. В Украине в структуре предприятий доля малого и среднего бизнеса составляет те же 99,8%, однако остальные показатели существенно отстают даже от наших ближайших соседей: на малых и средних предприятиях официально работает всего 27,5% всех трудовых ресурсов Украины, а доля МСП в ВВП не превышает 10%-15%, а по некоторым данным – 7%.

Практически во всех развитых странах государственные закупки являются мощным инструментом макроэкономического регулирования экономики, обеспечения ее стабильного роста, а также рычагом поддержки развития МСП. В условиях политической и экономической нестабильности в Украине и низкой вероятности в ближайшей перспективе привлечения в страну инвестиций извне малые и средние предприятия могут получить господдержку путем предоставления государству услуг или выполнения работ.

По данным портала http://www.epravda.com.ua/ за последние 5 лет в Украине на госзакупки тратилось от 105 до 428 млрд. грн. Как правило, около половины этих закупок производится по процедуре закупки у одного участника, подавляющее большинство из которых составляют закупки коммунальных услуг, электрической энергии, услуг по водоснабжению и водоотведению, почтовых услуг и т.д. Остальные закупки производятся по так называемым конкурентным процедурам. Из них наиболее демократичной и доступной (благодаря небольшому размеру лотов) для участия МСП является процедура запроса ценовых предложений, на долю которой приходится около 8,5% всех объявлений (в среднем на сумму 1 млрд. грн.). Предлагаемый в работе подход позволит изменить существующую пропорцию в сторону увеличения числа данных процедур.

Международный опыт поддержки МСП в госзакупках. Следует отметить, что одним из способов регулирования доли малых и средних предприятий в госзакупках является принятие соответствующих программ и законодательных актов, в которых государство устанавливает обязательный объем товаров и услуг, закупаемый у субъектов МСП. Успешными примерами реализации подобной политики являются Индия и Объединённые Арабские Эмираты, где на МСП приходится 20% и 10% госзакупок соответственно.

Однако в работе рассматривается европейский подход, при котором государство влияет на увеличение доли контрактов, заключенных с МСП, путем внедрения электронных закупок и электронной подачи документов.

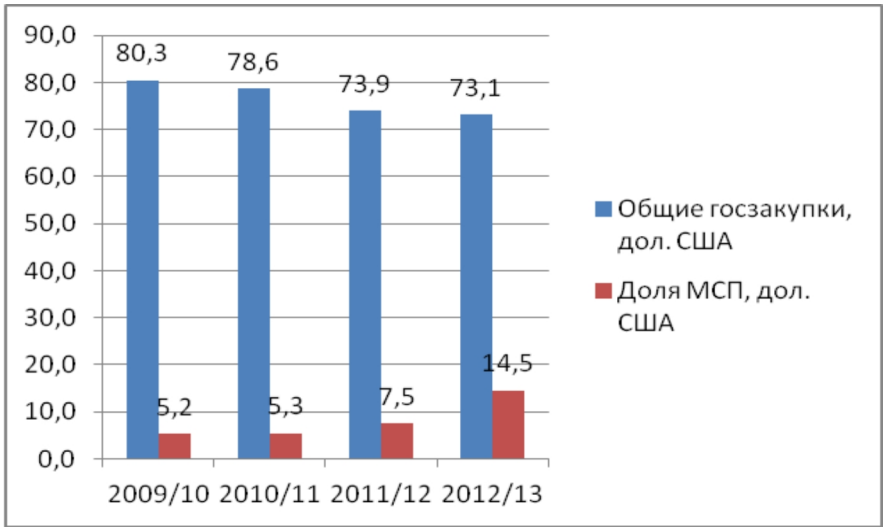

Рис. 1. Доля МСП в госзакупках Великобритании

Примером успешной реализации данной политики является Великобритания, в которой, как показано на рис. 1, за последни 4 года удалось увеличить долю МСП в госзакупках с 6,5% до 19,5% (т.е. почти в 3 раза с 5,2 до 14,5 млрд. долларов) [1]. Внедрение данного подхода в Украине позволит не только поддержать МСП в условиях кризиса, но в долгосрочной перспективе упростит выход национального товаропроизводителя на европейский рынок госзакупок, ведь в соответствии со ст. 148 заключенного в прошлом году Соглашения про ассоциацию между Украиной и ЕС в сфере государственных закупок основной целью является “эффективное, взаимное и постепенное открытие соответствующих рынков закупок”, что предусматривает “обеспечение взаимного доступа к рынкам государственных закупок на основе принципа национального режима” [2].

Что такое е-закупки и е-подача? Под электронными закупками (e-procurement) понимается использование электронных средств связи при покупке товаров и услуг или проведении тендеров на выполнение работ. При этом подразумеваются закупки не только государства у бизнеса, но и бизнеса у бизнеса. Помимо экономии средств, е-закупки позволяют увеличить участие МСБ в процедурах госзакупок, упрощая доступ к ним, повысить конкуренцию за счет увеличения количества предложений, упростить и повысить эффективность тендерных процедур, сделать их более прозрачными и открытыми, а также содействовуют трансграничной торговле.

На рис. 2 показаны основные этапы проведения процедуры е-закупок, большинство из которых, как правило, реализованы в виде платформ электронных закупок.

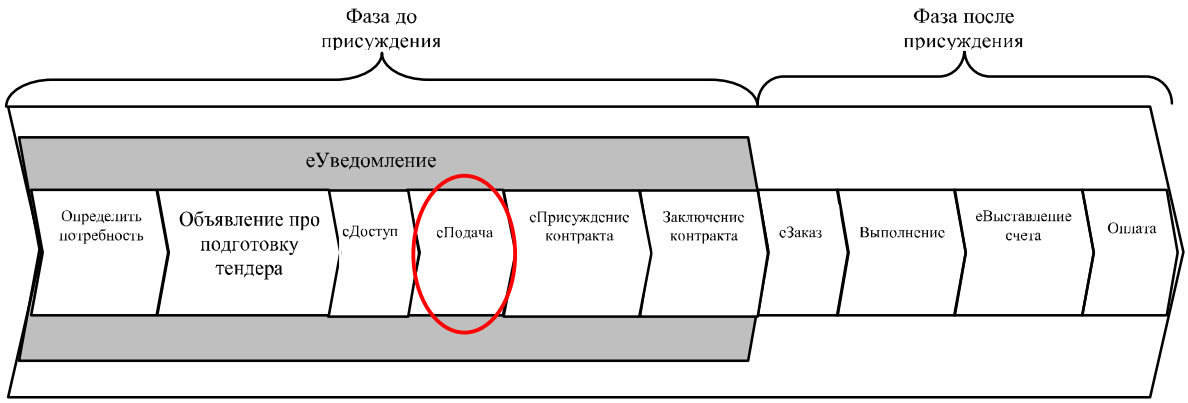

Рис. 2. Основные этапы проведения процедуры электронных закупок

Ключевую роль в эффективной реализации платформ е-закупок играет реализация на всех этапах проведения тендеров так называемой е-подачи (eSubmission), под которой подразумевается документ, поданный с помощью электронных средств, например, по электронной почте или с помощью электронных носителей. Подобная дематериализация документов позволяет значительно (до 80%) удешевить процессы передачи и обработки документов, осуществлять их немедленную доставку с подтверждением поступления (что практически невозможно при использовании бумажных процессов) и их автоматизированное архивирование, упрощающее хранение и поиск документов. Кроме того, использование электронной цифровой подписи (ЭЦП) позволяет выполнять автоматическую проверку достоверности, подлинности и целостности данных.

Европейский опыт е-закупок. Первый этап использования е-закупок в ЕС приходится на 2004-2010 годы. В соответствии с Манчестерской декларации министров за 2004 год в качестве основных целей на 2010 год были установлены 100%-ная доступность е-закупок для государственных заказчиков и 50%-е использование е-закупок экономическими операторами (ЭО), однако к 2012 году удалось достигнуть 71% доступности и лишь 5%-10% использования [3].

К этому моменту в странах ЕС в общей сложности было доступно более 300 платформ, достаточно успешно внедрявших е-закупки и предоставлявших ощутимые выгоды покупателям и поставщикам, почти половина этих решений включала е-подачу документов. Тем не менее, многие заказчики отказывались от их использования из-за опасения по поводу законности и безопасности платформ е-торгов, отсутствия экономического обоснования их преимуществ по сравнению с традиционными средствами, высокой стоимости приобретения этих решений, необходимости обучения работы с ними. С другой стороны, экономические операторы считали, что с использованием платформ они получат лишние проблемы, затраты и риски. Существование множества платформ е-торгов требовало от ЭО изучения специфических процедур регистрации и правил использования приложений, в разных странах-членах значительно

отличалось использование цифровых подписей, отсутствовала стандартизация документов и шаблонов е-торгов.

Эти и другие неоптимальные процессы в частности препятствовали МСП, как правило, обладающими ограниченным опытом и ресурсами, воспользоваться всеми преимуществами платформ е-закупок. Для решения этих проблем Европейская комиссия учредила два проекта: “Золотая книга лучших практик е-закупок” [4] и группа экспертов по электронным торгам e-TEG [3].

В рамках первого проекта в результате опроса пользователей платформ из 25 стран Европы, 75% которых являлись представителями МСБ, был выбран набор из 28 платформ из 18 стран ЕС. Далее этот набор оценивался экспертами по следующим критериям: повышение доступности для МСБ, обеспечение правовой уверенности и доверия, устранение барьеров для трансграничных торгов, содействие прозрачности и ответственности, улучшение юзабилити и эффективности, поддержка управления изменениями (трансформации бумажных процессов в электронные). В результате был составлен каталог из 24 лучших практик е-закупок, каждая из которых получила свою оценку по приведенным выше критериям. В частности одними из наиболее существенных практик эксперты признали возможность экономических операторов свободно выбирать платформы и подписывать документы с помощью ЭЦП, а у платформ – использовать европейские услуги проверки ЭЦП для их валидации при е-подаче и стандартные спецификации для структурирования данных и обеспечения интероперабельности.

Деятельность группы e-TEG направлена на продвижение удобных в использовании и безопасных решений е-закупок, определение эффективной модели е-подачи документов, стандартизацию в сфере е-закупок и предоставление рекомендаций по развертыванию платформ е-закупок. Одним из результатов работы этого проекта стал опубликованный в 2012 году пресс-релиз Европейской комиссии [5], в котором была определена общая концепция эволюции е-закупок, основными целями которой стали:

- до 2014 года – обязательное использование электронных средств связи на определенных этапах процесса закупок и полный переход на е-подачу в центральных органах госзакупок;
- до 2016 года – обязательное использование е-закупок всеми ЭО во всех процедурах и стандартизация процессов е-закупок.

Таким образом, данная концепция предусматривает переход от использования ориентированных на неструктурированные документы бумажных процессов к модели, использующей на структурированную, поддающуюся автоматической обработке информацию, через промежуточный этап использования электронных документов, содержащих слабоструктурированную информацию, однако позволяющих подписывать их с помощью ЭЦП и

передавать электронными средствами связи. Такой результат можно реализовать лишь путем стандартизации модели е-подачи в е-закупках.

Ситуация в Украине. В связи с подписанием Соглашения про ассоциацию между Украиной и ЕС переход от бумажных документов к е-подаче в Украине предлагается осуществить по следующей схеме:

- дематериализовать бумажные документы путм использования электронных документов в формате PDF, подписанных с помощью ЭЦП;
- привести украинские стандарты в соответствие с европейскими (в частности бизнес-стандарты обеспечения взаимодействия, определяющие эффективные модели е-подачи, стандарты безопасности для защиты пользователей и данных и проч.);
- по европейским стандартам создать украинские платформы е-закупок, чтобы на национальных госзакупках приобрести опыт работы по европейским правилам;
- отработав навыки участия в процедурах по европейским правилам, выйти на иностранные платформы госзакупок.

Реализация данного подхода позволит не только повысить участие МСП в национальных госзакупках, но и выйти украинским предпринимателям на европейские платформы е-закупок, на которых объем операций с участием иностранных операторов в 2012 году составил $352 млрд. доларов США (для сравнения в Украине этот показатель равен 98 млрд. грн.).

Литература

1. Cabinet Office, Making Government business more accessible to SMEs: Two Years On – https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/231994/SME_Two_Year_On_Report.pdf
2. Угода про асоціацію між Україною та Європейським союзом – http://comeuroint.rada.gov.ua/komevroint/doccatalog/document?id=56219
3. The Expert Group on e-Tendering – Recommendations for effective public e-Procurement – High-level report – http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/eteg/eteg-part1-hl-report_en.pdf
4. Golden Book of e-Procurement Good Practices – http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/index_en.htm
5. European Commission – Press release – Delivering savings for Europe: moving to full e-procurement for all public purchases by 2016 – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-389_en.htm?locale=en