Борисова Наталья Михайловна – старший преподаватель кафедры «Финансы и кредит» ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). Тел.: (4212) 30 53 17

Комплексная оценка эффективности системы государственных и муниципальных заказов

В статье предлагается методика оценки эффективности системы управления государственными и муниципальными заказами, основанная на комплексном подходе, учитывающем интересы всех участников системы государственных и муниципальных заказов.

Ключевые слова: эффективность государственного и муниципального заказа, качество предоставляемых услуг, система управления.

Действующая нормативная правовая база, а также практика управления подтверждают невозможность функционирования современного механизма оказания государственных и муниципальных услуг без организации функционирования системы государственных и муниципальных заказов (далее – ГМЗ). Оценить результативность государственного и муниципального управления не представляется возможным без учета оценки эффективности исполнения ГМЗ. На сегодняшний день нет единого подхода к оценке эффективности исполнения ГМЗ, отсутствуют механизмы расчета экономического эффекта отдельных закупок, а также оценки эффективности размещения заказа в целом, не определены и критерии оценки эффективности управления государственными и муниципальными заказами. Существующие методики оценки эффективности размещения заказов [3, 4] позволяют оценить, в основном, эффективность размещения государственных и муниципальных заказов. Несмотря на разработанные подходы к оценке эффективности размещения заказа и дискуссии заинтересованных лиц о необходимости оценки эффективности системы управления ГМЗ, в настоящее время заказчики определяют лишь один показатель – экономию денежных средств, называя его условным экономическим эффектом, и именно этот показатель служит показателем эффективности действующей системы. «Примером такого подхода является односторонняя ориентация большого числа некомпетентных работников только на экономию бюджетных средств – купить подешевле и побыстрее, совершенно не задумываясь о других параметрах сделки (качество, условия поставки, гарантии и т. д.), соответствующих требованиям конечного потребителя. В результате, часто приобретается продукция низкого качества. Деньги выкидываются на ветер, причем, в больших количествах, особенно в конце финансового года, когда нужно срочно «освоить» средства уходящего отчетного периода. О какой эффективности может идти речь, когда решается совсем иная задача? Откровенно неумелое, некомпетентное планирование финансовых ресурсов имеет своим результатом постоянное наращивание

затрат всех видов. А в отчетности показатель денежной экономии маскирует серьезные недостатки финансово-хозяйственной деятельности, менеджмента закупок» [5]. Рассматривать показатели эффективности как отношение экономии, полученной в результате размещения заказа посредством проведения конкурентных закупок, к произведенным затратам недостаточно. Помимо органов власти, которые должны быть заинтересованы в эффективном размещении бюджетных средств, к участникам системы ГМЗ относятся предприятия – потенциальные участники размещения ГМЗ, а также население, которое должно стать участником управления ГМЗ. По этой причине необходимо сформулировать систему показателей эффективности управления ГМЗ, которая поможет всем заинтересованным лицам оценить эффективность деятельности субъекта управления в области ГМЗ.

По мнению автора, оценка эффективности управления ГМЗ должна проводиться по нескольким направлениям: 1) с точки зрения степени удовлетворения населения деятельностью органов власти в сфере предоставления услуг; 2) непосредственно оценка эффективности структуры управления; 3) оценка эффективности управления ГМЗ как составляющая оценки эффективности деятельности органов власти различных уровней.

Эффективность ГМЗ как средства проведения в жизнь государственной политики и (с финансовой точки зрения) как средства бюджетов различных уровней и внебюджетных источников финансирования бюджетных организаций различного уровня представляет интерес как элемент оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти различных уровней. В принятых Указах Президента РФ №825 от 28.06.2007 г. и №607 от 28.04.2008 г. [1, 2] предложены перечни показателей, позволяющих оценить эффективность деятельности органов исполнительной власти, на которые ГМЗ оказывает лишь косвенное воздействие. Автор считает необходимым включить в перечень показатели, характеризующие управление ГМЗ как обязательные. Предлагаем использовать следующие показатели:

1. Экономия – это отношение фактических затрат к планируемым

$$Эк = \sum_{факт} / \sum_{план};$$

где: Эк – экономия; $\sum$ – стоимость ГМЗ[1].

В идеальной модели показатель экономии должен быть < 1[2].

2. Эффективность использования бюджетных средств рассчитывается по формуле:

$$Эф_б = (\sum_п - \sum_к - \sum_{нк}) / З * 100\%;$$

где: $Эф_б$ – эффективность использования бюджетных средств; $\sum_п$ – общая стоимость выставленных лотов; $\sum_к$ – общая сумма всех заключенных контрактов; $\sum_{нк}$ – стоимость лотов, которые не привели к заключению

[1] Данные для расчета этого и других показателей можно взять из статистической отчетности, а также из оперативной информации о деятельности подразделения исполнительной власти, отвечающего за исполнение ГМЗ.

[2] Авторская интерпретация.

контрактов; З – затраты на организацию (включают только текущие затраты). Оптимальное значение 6 – 7%[3].

Рассматривая эффективность управления ГМЗ, необходимо учитывать цели, поставленные перед системой ГМЗ, так как именно достижение целей и будет свидетельствовать об эффективном управлении. Нами определены следующие цели ГМЗ: обеспечение формирования потребностей населения в услугах; экономия бюджетных средств; развитие конкуренции в сфере оказания государственных и муниципальных услуг; повышение качества приобретаемой продукции.

Эффективность формирования перечня нужд можно оценить через оценку стоимости каждого лота относительно рыночных цен.

Показатели, характеризующие экономию средств, могут выражаться: в экономии бюджетных средств; в более выгодных условиях приобретения; в снижении стоимости владения.

Качество приобретаемой продукции характеризуется повышением качества товаров, работ, услуг.

Развитие конкуренции можно оценить через показатели: снижение уровня коррупции; повышение степени открытости рынков; улучшение деловой репутации и инвестиционной привлекательности.

Для расчета эффективности организационной структуры управления ГМЗ показатели сгруппированы в группы, в зависимости от назначения.

В **первую группу** включены критерии оценки, которые интересны населению, так как главной целью управления ГМЗ является удовлетворение потребностей населения.

Население является непосредственным участником системы управления как участник формирования объекта управления, так и представитель субъекта управления. Основные показатели, интересующие население, – это экономия бюджетных средств, эффективность использования бюджетных средств, а также степень реализации целевых программ, разработанных в целях повышения уровня жизни населения. Так как часть закупок осуществляется в рамках реализации целевых программ, о степени реализации целевых программ и мнение о программах можно определить через проведение опросов населения, которые целесообразно проводить на официальных сайтах администраций, во время проведения общественных слушаний.

Вторая группа показателей предназначена для руководителя структурного подразделения, отвечающего за исполнение ГМЗ. Для руководителя этого уровня важна непосредственно оценка эффективности структуры управления ГМЗ, которая будет отражать качество управления ГМЗ, а именно – эффективность планирования ГМЗ, эффективность реализации ГМЗ, эффективность контроля.

---

[3] Индикативное значение: методические рекомендации МЭРТ РФ.

1. Показатели, которые можно использовать для **оценки эффективности планирования:** % исполнения ГМЗ, сроки исполнения, % удовлетворения потребностей.

1. % исполнения заказа определяется как отношение количества заключенных контрактов к количеству выставленных на торги лотов:

$$I^{\%} = Q_{заключ} / Q_{выставл},$$

где: $I^{\%}$ – % исполнения ГМЗ; $Q_{заключ}$ – количество заключенных контрактов; $Q_{выставл}$ – количество выставленных на торги лотов.

В идеальной модели показатель исполнения должен стремиться к 1.

2. Исполнение контрактов определяется отношением исполненных в срок контрактов к количеству заключенных контрактов:

$$I^{ср} = Q_{исп.} / Q_{заключ},$$

где: $I^{ср}$ – исполнение контрактов по срокам; $Q_{исп}$ – количество исполненных в срок контрактов.

В идеальной модели показатель исполнения должен стремиться к 1.

3. % удовлетворения потребностей определяется отношением суммы представленных к утверждению нужд к сумме заказа:

$$I^{потр} = = \sum_{предст.} / \sum_{заказа},$$

где: $I^{потр}$ – % удовлетворения потребностей; $\sum_{предст}$ – сумма перечня нужд, представленных к утверждению; $\sum_{заказа}$ – сумма утвержденного заказа.

В идеальной модели показатель должен стремиться к 1.

В этой группе показателей, характеризующих эффективность планирования, предлагается интегральный показатель эффективности планирования, который рассчитывается перемножением полученных трех показателей:

$$Эф_{план} = I^{\%} * I^{ср} * I^{потр},$$

показатель эффективности планирования должен быть максимально приближен к 1.

2. Для оценки эффективности размещения заказа предпринята попытка сформировать доступную и простую в применении методику оценки эффективности государственного и муниципального заказа на основе наиболее доступных для анализа оперативных данных: количество проведенных конкурсов (на сумму); количество проведенных аукционов (на сумму); количество проведенных запросов котировок (на сумму); размещение у единственного поставщика (на сумму).

Данная методика содержит две группы критериев. Первая группа критериев должна показать общее состояние системы заказа, соответствие системы требованиям существующего законодательства в области государственного и муниципального заказа (нормам Федерального закона №94-ФЗ от 21 июля 2005 г.) При этом, оценки по отборочным критериям представляют собой только значения «да» либо «нет». Если по какому-либо показателю поставлена оценка «нет», это означает, что состояние системы закупок неудовлетворительное (то есть имеются явные нарушения действующего законодательства в области размещения заказов). Отборочные критерии могут быть представлены в виде следующих вопросов: определены

ли в нормативных документах заказчики?; определен ли орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов?; ведется ли реестр контрактов?

Вторая группа показателей позволяет провести качественный анализ структуры системы размещения заказов. В данную группу рекомендуется включить следующие показатели:

Показатели взяты из упомянутых методик [3, 4], критерии показателей разработаны автором с учетом предложений МЭРТ.

1. Доля конкурсных процедур в общем объеме закупок:

$$d_1 = Qk / Qzak,$$

где Qk – количество конкурсных процедур, Qzak – количество закупок.
Оптимально по стоимости – 75 – 90%, по количеству – 50%.

2. Доля закупок у единственного источника в общем объеме закупок:

$$d_2 = Qe / Qzak,$$

где Qe – количество закупок у единственного источника, Qzak – количество закупок (приемлемо 10 – 15%).

3. Доля закупок методом запроса котировок в общем объеме закупок:

$$d_3 = Qк / Qzak,$$

где Qк – количество закупок методом запроса котировок, Qzak – количество закупок, приемлемо по стоимости 10 – 20%, по количеству 25 – 30%.

4. Доля внеконкурсных закупок в общем объеме закупок:

$$d_4 = Qvnk / Qzak,$$

где Qvnk – количество внеконкурсных закупок, Qzak – количество закупок (приемлемо 50%).

Стремясь к эффективной структуре ГМЗ, должна наблюдаться тенденция к увеличению количества процедур торгов: конкурсов и аукционов, снижение закупок методом запроса котировок, закупок у единственного источника (кроме естественных монополий), а также «малых» закупок, количество которых сократится в результате внедрения централизованной системы управления ГМЗ.

Интегральный показатель по этой группе предлагаем рассчитывать по следующей формуле:

$$Эф_{стр} = \sum 1/LN_i * K_i,$$

где: $1/LN_i$ – весовой индекс i-го показателя, L – число показателей, N_i – индикативный уровень, K_i – значение показателя;
чем ближе значение $Эф_{стр}$ к 1, тем эффективней структура заказа.

3. Для оценки эффективность контроля предлагаем рассчитывать следующие показатели:

1. Удельный вес расторгнутых контрактов в общем числе заключенных контрактов:

$$Урк = Крк / Кзк,$$

где Крк – количество расторгнутых контрактов, Кзк – количество заключенных контрактов.

Это сравнительный показатель, отслеживающий эффективность исполнения контракта. Оптимально – не более 0,1.

2. Доля обжалований в общем количестве заключенных контрактов:

$$D_{обж} = Q_{обж} / Q_к,$$

где $Q_{обж}$ – количество обжалований, поступивших от поставщиков,

$Q_к$ – количество проведенных процедур.

Показывает степень конфликтности при проведении закупок (приемлемо не более 0,05).

3. Исполнение по качеству:

$$И_к = Qр / Qзк,$$

где Qр – количество рекламаций; Qзк – количество заключенных контрактов. Показатель должен стремиться к 0 ($\rightarrow 0$).

4. Исполнение законодательства:

$$Iнар = Qвп\ пр / Qвп,$$

где Iнар – индекс нарушений; Qвп пр – количество внеплановых проверок с выдачей предписаний; Qвп – общее количество внеплановых проверок; Показатель должен стремиться к 0 ($\rightarrow 0$).

5. Уровень санкционированирования на оплату контрактов:

$$Iсо = Qсо / Qпо;$$

где Iсо – индекс санкционирования; Qсо – количество санкционированыых на оплату контрактов; Qпо – количество представленных на оплату контрактов. Показатель должен стремиться к 1 ($\rightarrow 1$).

Приближение к оптимальному значению показателей говорит об эффективности контроля в системе управления ГМЗ.

Рассматривая эффективность системы управления ГМЗ, нельзя не остановиться на показателях, непосредственно характеризующих эффективность структуры управления. Эти показатели будут интересны руководителю заказчика, и являются дополнением к вышеперечисленным показателям, так как любой указанный показатель говорит и об эффективности структуры управления. Дополнительно предлагается рассчитать:

1. Коэффициент качества структуры управления:

$$Кк = Qпо / Qобщ,$$

где: Qпо – количество сотрудников структуры, прошедших обучение, или повышение квалификации в сфере управления ГМЗ; Qобщ – общее количество сотрудников структуры.

Показатель должен стремиться к 1.

2. Зарплатоемкость:

$$Зем = ФЗП / ГМЗ(\sum);$$

где: ФЗП – фонд заработной платы структурного подразделения; ГМЗ(∑) – государственный или муниципальный заказ по сумме.

Показатель отслеживают в динамике в течении периода, тенденция к снижению – положительный результат.

Предложенные группы показателей характеризуют структуру ГМЗ, эффективность исполнения функций планирования, организации, контроля, а

также эффективность организационной структуры управления. Интерес эти показатели представляют для руководителя заказчика в случае централизованной структуры управления ГМЗ или руководителя муниципального уровня, или уровня субъекта.

Третья группа показателей разработана для представителей предприятий – потенциальных поставщиков, участников размещения ГМЗ. Для этой группы интересны показатели, характеризующие заказчика как надежного партнера, развивающего конкуренцию, способствующую развитию предприятий региона, соблюдающего законодательство.

Кроме уже рассмотренного показателя «индекс нарушений», для этой группы рекомендуем рассматривать следующие показатели:

1. Индекс надежности заказчика:

$$I_{над} = Qризк / Qзк;$$

где: Qризк – количество расторгнутых по инициативе заказчика контрактов, Qзк – количество заключенных контрактов.

Этот показатель характеризует степень надежности заказчика и должен стремиться к 0.

2. Уровень конкуренции:

$$I_{конк} = Qзаявок / Qпроц;$$

Qзаявок – количество поступивших заявок, Qпроц – количество процедур.

Этот показатель рассчитывается за определенный период, может отслеживаться в динамике. Увеличение показателя в течение года, (или по годам) свидетельствует о росте конкуренции.

3. Количество размещенных контрактов у представителей малого бизнеса:

$$I_{рмб} = Qзкмб / Qзк;$$

где: Qзкмб – количество контрактов, заключенных с представителями малого бизнеса, Qзк – количество заключенных контрактов.

Этот показатель должен иметь в соответствии с законодательством значение не менее 0,1.

4. Количество размещенных контрактов у представителей региона:

$$I_{рпр} = Qзкпр / Qзк,$$

где: Qзкпр – количество контрактов, заключенных с представителями региона, Qзк – количество заключенных контрактов.

Значение показателя зависит от политики в области размещения заказа, в частности от наличия преференций, предоставляемых предприятиям региона. В настоящее время, в период кризиса, для региональных предприятий уверенность в принятии решения об участии в процедурах закупок будет обеспечивать высокое, близкое к 1, значение этого показателя.

В основу методики оценки эффективности управления ГМЗ положен территориальный подход, то есть методика позволяет оценить именно централизованную структуру управления ГМЗ.

Таким образом, предложенная автором методика оценки эффективности системы государственных и муниципальных заказов позволяет рассматривать систему, ориентированную на результат, в комплексе, учитывая интересы всех участников системы.

Литература и источники:

1. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями от 28 апреля 2008 г.).

2. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов".

3. Письмо МЭРТ РФ о "Методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд» от 27 марта 2003 г. № АШ-815/05.

4. Перов, К. А. Оценка эффективности размещения заказов: общие подходы / К. А. Перов // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007. – № 7. – Стр. 77 – 82.

5. Талеров, П. И. Эффективность госзакупок только ли в экономии средств? / П. И. Талеров // Строительство и городское хозяйство в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. – 2007. – № 96.

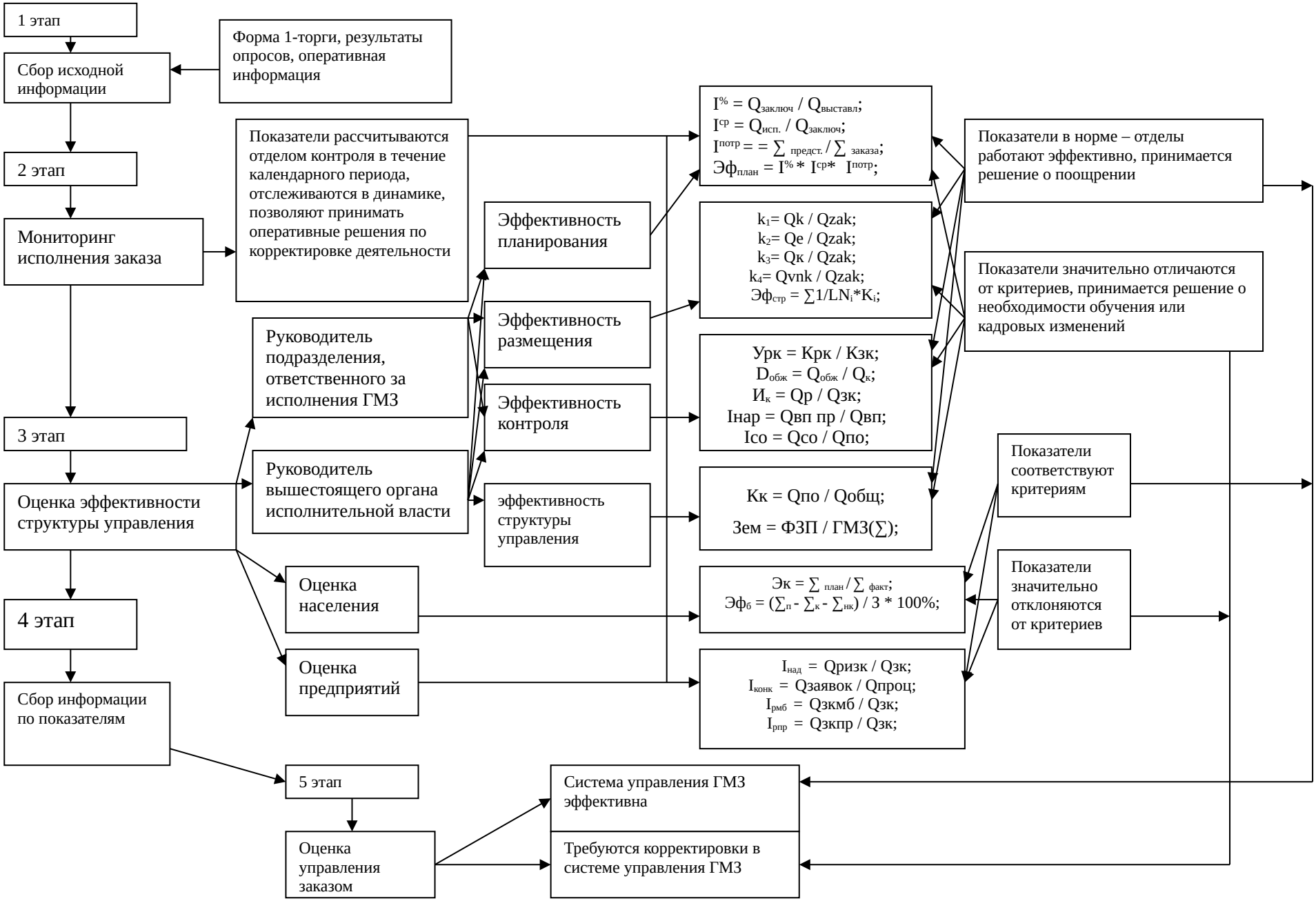


Рис.1 – алгоритм проведения оценки эффективности исполнения ГМЗ.