

10.25. АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ПОДХОДА ОЦЕНКИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Ульянов В.Н., аспирант кафедры «Государственное регулирование национальной экономики»

Государственный университет управления

В статье проанализированы особенности реализации действующего порядка размещения заказов для государственных нужд, приведена экспертная оценка существующей системы закупок. Показаны последствия некомплексного развития закупок для государственных нужд. Выявлены ключевые аспекты и направления развития. Проведен анализ действующего подхода оценки экономической эффективности закупок для государственных нужд.

В современных условиях существующая практика управления закупками для государственных нужд не позволяет провести оценку экономической эффективности системы в связи с отсутствием сформулированных стратегических целей ее функционирования. В действующей системе закупок этап размещения заказа вместо средства достижения стратегических целей гарантированного обеспечения исполнения государственных функций, социальных обязательств и государственного регулирования экономики в интересах социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу превратился в единственную цель функционирования системы. При этом оценка эффективности функционирования системы закупок для государственных нужд ограничивается мониторингом соблюдения норм Закона №94-ФЗ. В основу расчета экономической эффективности заложен принцип совершения порядка размещения государственного и муниципального заказа, установленного нормами Закона №94-ФЗ, основанный на утверждении того, что качественно работающая система размещения заказов обеспечивает развитие конкуренции, разумной открытости, справедливости, контроля, регламентации процедур и сама по себе дает эффект, превышающий затраты на ее функционирование. Объем и количество дополнений и изменений, внесенных в первоначальную редакцию указанного законодательного акта (22 пакета поправок за пять лет действия закона), свидетельствует о недостаточном качестве его проработки, а частота внесения в него изменений и дополнений создает существенные проблемы в реализации законодательных норм. Наличие пробелов в правовом регулировании допускает субъективное толкование норм закона в процессе правоприменительной практики, существенно повышает риски неэффективного использования бюджетных средств и коррупционные риски.

Существенной новацией закона является введение в практику размещения заказов начальной цены контракта. Однако определение данного термина в Законе №94-ФЗ, равно, как и других нормативных актах, не раскрыто. Использование этой категории недостаточно для оценки и сопоставления индексов цен производителей и потребительского рынка, оперирующего ценой единицы продукции. В результате, на практике, в ходе реализации Закона №94-ФЗ установлено, что наличие в нем пробелов, а также положений, имеющих неодно-

значное толкование, что позволяет придавать процедурам размещения заказов формальный характер.

Вследствие системных ошибок действующая система размещения заказов не учитывает и другие возможные варианты, к которым относятся:

- закупка с использованием мер государственной поддержки поставщиков (производителей) через механизмы заказов, налогового, имущественного, кредитного и других видов регулирования с возможной закупкой государством продукции по льготным ценам;
- закупка продукции регулируемых отраслей, в законе учтены только естественные монополии, при этом не всякая естественная монополия регулируется, и не всякая регулируемая отрасль является естественной монополией;
- закупка при наличии неопределенностей и рисков в части исходных целей, задач, технических требований, предъявляемых к продукции, работам и услугам, а также гарантий достижения декларируемых потенциальным поставщиком значений параметров продукции, работ и услуг.

Ограничиваясь только этапом размещения заказа, организационно-технические методы Закона №94-ФЗ признаны универсальными для любых видов продукции (работ, услуг). Однако при этом не учитывается, что в мировой практике при разработке и закупке технически сложной (материало- и наукоемкой) продукции широко применяются методы проектного управления контрактами, которые охватывают все этапы жизненного цикла продукции от ее разработки до утилизации, а также механизмы конфигурационного управления изменениями в ходе выполнения контрактов, гибкого материально-стимулирующего ценообразования, поощряющие реализацию производителями мер по снижению издержек производства, эксплуатации, по повышению качества продукции (вплоть до применения методов апостериорной выплаты ценовых надбавок типа «роялти» за фактически достигнутый уровень эффективности продукции, осуществляемой на этапе ее эксплуатации) [4].

Существует также вероятность коррупционных рисков, существенно расширились возможности участия в поставках продукции (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд посреднических структур, что отрицательно повлияло на положение отечественных производителей, а в ряде случаев поставки продукции импортного производства делают продукцию отечественных производителей неконкурентоспособной, что усиливает зависимость от поставок продукции импортного производства, способствует непроизводительному росту цен на поставляемую продукцию за счет нерегулируемого включения в цену агентских услуг и тем самым способствует получению неучтенной прибыли (дохода).

Действующая система закупок, кроме того, не обеспечивает целостное проектирование жизненного цикла продукции, включая разработку, производство, эксплуатацию и утилизацию на принципах инвестиционного проектирования [4]. Следует отметить, что переход к системе управления закупками всего жизненного цикла сложной продукции должен осуществляться на основе современных программных методов. На каждом этапе жизненного цикла должно производиться социально-экономическое обоснование вложенных средств [1].

Вследствие этого на социально-экономический результат реализации действующей системы размещения заказов существенно влияют следующие факторы:

- недооценка роли государства как стратегического регулятора развития отраслей по производству продукции для государственных нужд;

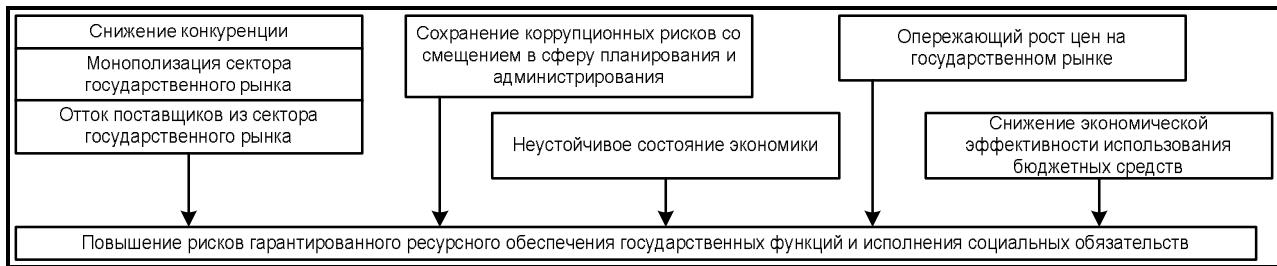


Рис. 1. Последствия некомплексного развития закупок для государственных нужд

- значительное ослабление квалификационных требований к участникам торгов по закупкам продукции, что неизбежно приводит к резкому возрастанию рисков закупки продукции (работ, услуг) низкого качества, либо контрафактной продукции;
- исключение ряда эффективных видов конкурсных закупок, таких как многоэтапных, венчурных, селективных и т.п.;
- сохранение низкой степени формализации контрактных отношений в сфере государственных закупок со значительными коррупционными рисками.

В связи с изложенным, можно утверждать, что действующий порядок закупок для государственных нужд имеет диссинергетический социально-экономический эффект, выраженный в снижении эффективности функционирования системы в результате негативного воздействия друг на друга входящих в нее элементов.

Таблица 1

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК

№	Тема	Максимальная оценка	Экспертная оценка	Относительная оценка
1	Нормативно-правовая база	42	22	0,524
2	Институциональная структура и эффективность управления	36	22	0,61
3	Практика работы системы закупок и рынка	30	13	0,43
4	Справедливость и прозрачность системы государственных закупок	54	39	0,72
Итого		162	96	0,593

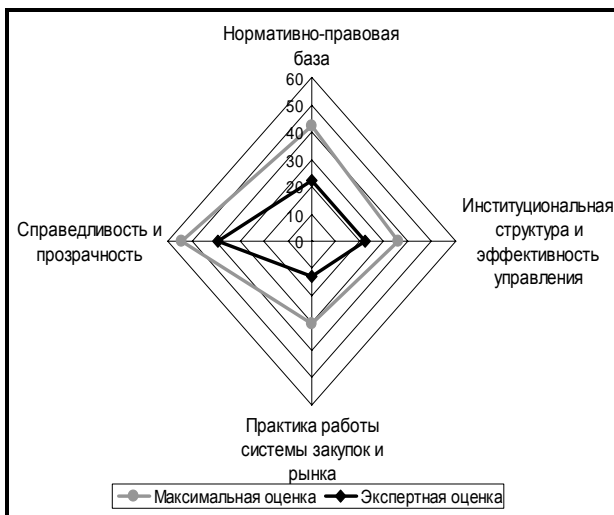


Рис. 2. Сравнительная диаграмма

Экспертная оценка существующей системы закупок, проведенная по методике Всемирного банка и Органи-

зации экономического сотрудничества и развития, показала что ее эффективность относительно единицы составляет 0,593 (табл. 1, рис. 2). При этом самый низкий показатель – 0,43 наблюдается по теме – «Практика работы системы закупок и рынка».

Поэтому, в целях совершенствования системы заказов для государственных нужд, гарантированного обеспечения исполнения государственных функций и социальных обязательств, а также развития реального сектора экономики целесообразно:

1. Обеспечить за счет информационных технологий синхронизацию управления контрактами, проектами и активами, начиная с уровня отдельных санкций, операций и транзакций в рамках комплексирования возможностей принятых решений по Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (Минфин России), комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации (Минэкономразвития России) и национальной платежной системы (Банк России) в рамках интегрированной федеральной контрактной системы.
2. Законодательно урегулировать отношения порядка управления системой закупок продукции (работ, услуг), предусмотрев:
 - систему планирования закупок, как систему планирования по целям;
 - механизм установления прямых связей заказчиков с производителями продукции (работ, услуг) для государственных нужд;
 - систему налоговых льгот, преференций и механизм их реализации, как инструмент государственной патерналистской политики, проводимой в интересах ответственных производителей продукции (работ, услуг) для государственных нужд;
 - гибкую систему размещения заказов для государственных нужд, основанную на объективной оценке состояния сектора государственного рынка (соотношение спроса и предложения, развитие конкуренции, степень монополизации и т.д.), условий разработки, производства и обращения продукции, а также состояния реального сектора экономики, ориентированного на производство материальных средств для государственных нужд и смежных отраслей; [3]
 - принципы и механизмы ценообразования на основе объединения систем учета и калькулирования себестоимости продукции (работ, услуг), бухгалтерского и налогового учета, статистического наблюдения.
 - гибкую систему цен, позволяющую в зависимости от степени развития конкуренции и установления рыночного равновесия использовать различные модели цен, обеспечивающие полное возмещение издержек производства и получение прибыли при условии минимизации финансовых рисков.
3. Поскольку, реализация любой стратегии поддерживается деятельностью государства или предприятия на операционном уровне, за изменением стратегии должны следовать адекватные изменения в операционной деятельности [1].
4. Централизовать систему контроля и мониторинга государственных закупок.

5. Предусмотреть применение проектного управления контрактами, рассматривать контракт как инвестиционный проект определенного вида и охватывающего весь жизненный цикл продукции – от замысла до утилизации, применять методы гибкого стимулирующего ценообразования, поощряющего реализацию поставщикам мер по повышению качества разработки, снижению издержек производства, эксплуатации, по повышению достигнутого уровня эффективности продукции, осуществляемого на этапе эксплуатации продукции [2].
6. Учитывать неустойчивость внешней среды постоянные внешние изменения, инновационные процессы, особенно в технологиях и организации производственных процессах [1].
7. Оптимизировать архитектуру управления государственными закупками с четким разграничением полномочий федеральных органов исполнительной власти по регулированию, планированию объемов, размещению, управлению контрактами, ценообразованию, финансированию, учету и отчетности, мониторингу и аудиту системы государственных закупок.

Литература

1. Каплан Р. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей [Текст] / Р. Каплан, Д. Нортон ; пер. с англ. – М. : Олимп-бизнес, 2004.
2. Корниенко А.А. Маркетинг технологического оборудования [Текст] : учеб. пособие / А.А. Корниенко, И.М. Толкачева. – М. : ИЦ МГТУ «СТАНКИН», 2006.
3. Шеер А.В. ARIS-моделирование бизнес-процессов [Текст] / А.В. Шеер. – М. : Вильямс, 2008.
4. Шнайдер Дитер И.Г. Технологический маркетинг [Текст] / Дитер И.Г. Шнайдер. – М. : Янус-К, 2003.

Ключевые слова

Государственные закупки; государственные нужды; социально-экономическая эффективность; размещение заказа; система закупок; жизненный цикл; экономическая эффективность; анализ.

Ульянов Вячеслав Николаевич

РЕЦЕНЗИЯ

Анализ представленной для рецензии статьи позволяет сделать вывод о том, что выбор темы является весьма актуальным и своевременным. Актуальность темы, по мнению автора, определяется, прежде всего, следующими соображениями.

- Во-первых, обращено внимание на тот факт, что в современных условиях существующая практика управления закупками для государственных нужд не позволяет провести оценку экономической эффективности системы в связи с отсутствием сформулированных стратегических целей ее функционирования.
- Во-вторых, отмечается наличие системных ошибок в действующем порядке размещения заказов, который не учитывает альтернативные возможные варианты.
- В-третьих, действующая система закупок не обеспечивает целостное проектирование жизненного цикла продукции, включая разработку, производство, эксплуатацию и утилизацию на принципах инвестиционного проектирования.

Автор справедливо отмечает, что указанные обстоятельства существенно повышают вероятность коррупционных рисков, расширяют возможности участия в поставках продукции (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд посреднических структур, что отрицательно влияет на положение отечественных производителей, делая продукцию отечественных производителей неконкурентоспособной, что усиливает зависимость от поставок продукции импортного производства, способствует непроизводительному росту цен на поставляемую продукцию за счет нерегулируемого включения в цену агентских услуг и тем самым способствует получению неучтенной прибыли (дохода).

В связи с этим, в целях совершенствования системы заказов для государственных нужд и гарантированного обеспечения исполнения государственных функций и социальных обязательств, а также развития реального сектора экономики автором предлагается осуществить

ряд мер практического характера, способных существенно поправить существующее положение вещей в сфере госзакупок.

Считаю, что автор полностью раскрывает тему, заявленную в заголовке статьи и отражающую ее главную цель, проявляя при этом способность к аналитическому осмыслению ситуации, владение необходимыми теоретическими знаниями и фактологическим материалом.

Статья отвечает всем предъявляемым требованиям и может быть опубликована в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Чая В.Т., д.э.н., профессор, Академик РАН

10.25. ANALYSIS OF THE EXISTING APPROACH TO THE VALUATION OF THE ECONOMIC EFFICIENCY OF PURCHASES FOR THE STATE NEEDS

V.N. Ulyanov, Postgraduate of Subdepartment «Government Regulation of National Economic»

State University of Management

In the article the features of implementation of the effective placing of orders for Government needs are analyzed, peer evaluation of the effective purchasing system is resulted, consequences of the incomplex development of Government purchases are shown. The key aspects and lines of development are exposed. Analysis held of the existing approach to the valuation of the economic efficiency of purchases for the state needs.

Literature

1. J.G. Dieter. Schneider «Technological marketing» – М.: «Yanus-K», 2003.
2. R. Kaplan, D. Norton «The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment» / Translation –M. «Olymp-business», 2004.
3. A. Scheer «ARIS – Business Process Modeling» /M., «Williams», 2008.
4. A. Kornienko, I. Tolkacheva «Marketing of the technological equipment» М.: IC MGTU «STANKIN» 2006.

Keywords

Government purchases; state needs; socio-economic effectiveness; placement of order; procurement system; life cycle; economic efficiency; analysis.