

ИВАНОВА Виктория Олеговна Старший преподаватель

Удмуртский государственный университет (филиал) 624221, Свердловская область, г. Нижняя Тура, ул. Нагорная, 19 Тел.: (908) 927-80-31 E-mail: ivanovaudgu.nt@yandex.ru

Ключевые слова

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ ИННОВАЦИОННАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕТОДИКА ОЦЕНКИ

Аннотация

В настоящее время как в методологическом, так и в научно-практическом отношении недостаточно исследованы многие вопросы, связанные с выработкой и реализацией новых подходов, которые бы обеспечивали комплексную оценку эффективности системы государственных закупок с учетом инновационного развития.

Сущность предлагаемого в статье подхода заключается в комплексной оценке эффективности механизма государственных закупок и его влияния на инновационную активность в целом.

Key words

GOVERNMENT PROCUREMENTS
INNOVATIVE EFFICIENCY
EVALUATION METHOD

Summary

Nowadays from the viewpoint of methodology and applied science, many issues associated with development and implementation of new approaches to integrated assessment of government procurements efficiency with account of innovative development have not been thoroughly researched.

The essence of the proposed approach is based on an integrated assessment of efficiency of the government procurement mechanism and its impact on innovation activity as a whole.

JEL classification

B41, H57

Развитие методических подходов к оценке инновационной эффективности государственных закупок

одним из важных вопросов усовершенствования организационно-экономического механизма государственных закупок является обеспечение эффективности использования государственных средств. В качестве критерия эффективности рассматривается экономия бюджетных средств, что, в частности, отражено в данных государственной статистики (табл. 1).

Нужно заметить, что в России для оценки эффективности конкурсных закупок рекомендуется методика, которая была разработана Министерством экономического развития и торговли РФ. Согласно этой методике оценивать эффективность государственных закупок можно с помощью двух показателей [2]: сокращения расходов бюджетных средств и сравнительной эффективности. Представим характеристику данных показателей в табл. 2.

Сравнительная эффективность проведения конкурсов на размещение заказов на снабжение товарами для государственных нужд определяется в трех вариантах на основе сравнения контрактной цены товара по результату проведенного конкурса по:

- средней цене товара, предложенной поставщиками;
- рыночной цене товара в регионе снабжения;
- контрактной цене товара на предыдущем конкурсе.

При этом нужно учитывать, что заказчиком в конкурсной документации могут предполагаться следующие способы установления контрактных цен:

- фиксированная цена на весь срок действия государственного контракта;
- фиксированная цена на весь срок действия государственного контракта с возможным ее уменьшением при резком падении рыночных цен;
- фиксированная цена на весь срок действия государственного контракта с возможной корректировкой на уровень инфляции, предусмотренный государственным бюджетом на текущий год;
- дифференцированная цена, когда цена изменяется ежеквартально (ежемесячно) в течение срока действия государственного контракта в зависимости от прогноза индекса цен.

Мы считаем, что методика оценки сравнительной эффективности проведения конкурса не может быть показателем

Таблица 1 – Информация о ходе размещения заказов для государственных нужд по данным Федеральной службы государственной статистики

| Период | Среднее количество участников торгов (конкурсов, аукционов) | Экономия, % |
|---------------------|---|-------------|
| 2009 г. | 4,1 | 10,73 |
| I квартал 2010 г. | 3,2 | 2,82 |
| I полугодие 2010 г. | 3,01 | 5,25 |
| III квартал 2010 г. | 3,63 | 9,29 |
| 2010 г. | 3,16 | 12,01 |
| I квартал 2011 г. | 3,07 | 12,04 |
| I полугодие 2011 г. | 3,48 | 18,26 |
| III квартал 2011 г. | 3,46 | 13,00 |
| 2011 г. | 3,38 | 12,78 |
| I квартал 2012 г. | 4,54 | 11,62 |
| I полугодие 2012 г. | 3,98 | 8,13 |
| III квартал 2012 г. | 3,78 | 8,35 |
| 2012 г. | 3,52 | 9,54 |

Developing Methodological Approaches to Evaluation of Innovative Efficiency of Government Procurements



Viktoriya O. IVANOVA

Senior Lecturer

Udmurt State University (Branch) 624221, RF, Sverdlovsk oblast, Nizhnaya Tura, ul. Nagornaya, 19 Phone: (908) 927-80-31

E-mail: ivanovaudgu.nt@yandex.ru

эффективности государственных закупок, поскольку [5. С. 73]:

- при первом и третьем вариантах не учитываются не представленные предложения, которые могли бы быть лучшими;
- во всех вариантах не учитываются расходы на осуществление государственных закупок;
- оценивание сравнительной эффективности заказчиками по трем вариантам достаточно сложно. Так, по данным Министерства торговли и экономического развития РФ, по утвержденной методике расчет смогли провести лишь 10% организаторов торгов.

Также в России делались попытки отойти от оценки участников конкурсов на поставку исключительно на основе показателя экономии. Специалистами Торгово-промышленной палаты РФ была

разработана методика подготовки выводов относительно эффективности использования заказчиками государственных средств на всех стадиях закупки.

В указанных методических рекомендациях довольно полно раскрыты основные показатели, по которым оценивается эффективность использования государственных средств на разных стадиях осуществления государственных закупок. Тем не менее предложенную методику целесообразно использовать скорее для оценки суммы ущерба вследствие несоблюдения законодательства о государственных закупках, чем для оценки собственно эффективности госзакупок, а тем более их влияния на инновационное развитие.

Представляет интерес Порядок проведения отбора резидентов технопарков в Свердловской области, реализующих проекты по производству инновационной продукции, для предоставления субсидий изобластного бюджета в 2013-2015 гг. (введен постановлением Правительства Свердловской области от 28 сентября 2012 г. № 1076-ПП).

Хотя данный порядок и не регулирует непосредственно сферу государственных закупок, однако, с учетом того, что он направлен на обеспечение развития производства именно инновационной продукции путем компенсаций расходов на ее производство, некоторые методологические аспекты могут быть приняты во внимание в контексте данного исследования.

Особый интерес представляют критерии оценки заявок на участие в технопарке и компенсацию расходов на производство инновационной продукции:

Таблица 2 – Характеристика показателей оценки эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на снабжение товарами для государственных нужд

| Показатель | | Формула расчета | | |
|---------------------------------------|--|---|---|--|
| | Назначение | абсолютного значения показателя | относительного значения показателя | |
| Сокращение расходов бюджетных средств | Экономия бюджетных средств в результате проведения заказчиком размещения заказов на поставку конкретного | $C' = C_{n} - C_{\kappa} - 3$ | $C'' = \frac{C'}{C_n} \times 100$ | |
| | вида товара | $C_{_{\Pi}}$ – стоимость предложения, представленного заказчиком на конкурс; $C_{_{\rm K}}$ – стоимость заключенного контракта; 3 – затраты заказчика на проведение конкурса | | |
| | Экономия бюджетных средств в результате проведения заказчиком всех конкурсов на размещение заказов на снабжение товарами | $C' = C_0 - C_K - C_{HK} - 3$ | $C'' = \frac{C'}{C_n - C_{HK}} \times 100$ | |
| | | $C_{ m o}$ – общая стоимость всех предложений, представленных заказчиком на конкурсы; | | |
| | | $C_{\rm K}$ – общая стоимость заключенных договоров; $C_{\rm HK}$ – общая стоимость предложений заказчика, которые не привели к заключению договоров; 3 – затраты заказчика на организацию и проведение конкурсов | | |
| Сравнительная эффективность | Сравнительная эффективность прове- дения конкурса на размещение зака- зов на снабжение конкретным товаром | $E' = (\mathcal{U}_{c} - \mathcal{U}_{\kappa}) \times K$ | $E' = \frac{II_c - II_\kappa}{II_\kappa} \times 100$ | |
| | Эффективность проведения заказчиком всех конкурсов на размещение заказов на снабжение товарами за государственные средства | $E'_{o} = (II_{c} - II_{\kappa}) \times K$ | $E''_{o} = \frac{E'_{o}}{\sum (\mathcal{U}_{\kappa} \times K)}$ | |
| | | $E_{\rm o}^{\prime}$ - общая эффективность по всем конкурсам; $\mathcal{U}_{\rm c}$ - цена товара, с которой сравнивается контрактная цена по трем вариантам; | | |
| | | $L\!I_{\rm K}$ – контрактная цена товара по результатам проведенного конкурса; K – количество закупленных товаров | | |

- объем отгрузки инновационной продукции в денежном выражении, предусмотренный техническим заданием по итогам отчетного периода;
- количество создаваемых постоянных новых рабочих мест по итогам отчетного периода;
- объем отгруженной инновационной продукции (товаров, работ, услуг) за последние три года, предшествующие отчетному году, в денежном выражении;
- наличие у резидента (участника отбора) патента (или прав на его использование) для защиты интеллектуальной собственности, составляющей основу предлагаемых технических или технологических решений (в рамках производства заявленной инновационной продукции);
- объем привлекаемых для реализации проекта внебюджетных средств (за исключением средств, предполагаемых к возмещению за счет субсидирования из областного бюджета), превышающий 50% от общего объема затрат по проекту в отчетном году;
- количество выполненных участником отбора научно-исследовательских / научно-исследовательских и опытноконструкторских работ по теме проекта за последние три года, предшествующие отчетному году;
- объем выполненных участником отбора научно-исследовательских / научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по теме проекта за последние три года, предшествующие отчетному году (млн р.);
- наличие специалистов с ученой степенью или ученым званием, привлекаемых для реализации проекта в отчетном году.

Несомненно, данные показатели недостаточны для создания общей системы критериев эффективности государственных закупок, но вместе с тем данный опыт может быть частично использован при ее совершенствовании.

Цели финансово-экономического механизма государственных закупок являются ключевыми в определении показателей, которые бы характеризовали эффективность государственных закупок в целом: реализации программ инновационного развития и модернизации экономики России [5].

Требования учета содействия инновационному развитию содержатся и в ст. 10 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»:

Статья 10. Принцип стимулирования инноваций: Заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции.

Безусловно, государство должно стимулировать развитие инновационных технологий и новых продуктов, и контрактная система учтет это важное требование [4].

Поэтому считаем, что оценивать эффективность государственных закупок нужно на основании комплексного подхода. Такая модель должна включать совокупность абсолютных и относительных показателей государственных закупок, конечной целью которой является оценка эффективности организационно-экономического механизма

государственных закупок и их влияния на инновационную активность в целом (рис. 1).

Принятие данной схемы позволит уйти от существующей на сегодня подмены эффективности государственных закупок, особенно в сфере обеспечения инновационного развития, показателями экономии бюджетных средств.

Основные абсолютные показатели, которые мы предлагаем для оценки эффективности государственных закупок:

- абсолютные количественные показатели: количество проведенных государственных закупок; количество проведенных закупок у одного участника; количество упраздненных закупок и закупок, которые не состоялись; доля поставщиков - субъектов малого и среднего бизнеса; доля зарубежных поставщиков; количество договоров, по которым выявлены задержки сроков снабжения; количество заключенных договоров о государственной закупке; количество разорванных договоров; общее количество жалоб; количество удовлетворенных жалоб о нарушении процедуры проведения торгов;
- абсолютные стоимостные показатели: годовая сумма государственных средств, запланированная заказчиком для государственных закупок; сумма государственных средств, которая не была использована на заключение договоров о закупке по причине отсутствия торгов или признания их несостоявшимися; общая сумма государственных средств по заключенным договорам; стоимость договоров, заключенных по результатам закупки у одного участника; стоимость заключенных договоров с поставщиками - субъектами малого и среднего бизнеса; стоимость заключенных договоров с отечественными поставщиками; стоимость заключенных договоров с зарубежными поставщиками.

Показатели, которые дают качественную характеристику государственных закупок, предлагаем в следующем составе.

- 1. Уровень конкурентности характеризуют такие показатели:
- 1.1. Доля конкурсных способов закупки в общем объеме государственных закупок ($\mathcal{J}_{3_{\kappa}}$):

$$\mathcal{I}\mathcal{I}\mathcal{J}_{\kappa} = \frac{B_{\kappa}}{B} \,, \tag{1}$$

где B_{κ} – стоимость заключенных договоров в результате проведенных конкурсных способов закупок; B – общая сумма государственных средств по заключенным договорам.

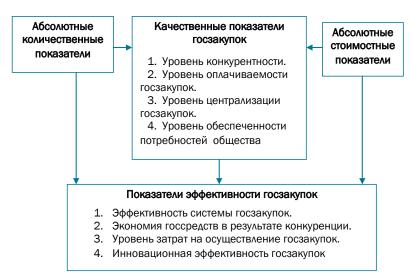


Рис. 1. Комплексная система экономических показателей для оценки эффективности государственных закупок

1.2. Доля открытых торгов и редукционов в общем объеме конкурсных торгов (Д3_e):

$$J 3_{e} = \frac{B_{e} + B_{p}}{B_{\kappa}} , \qquad (2)$$

где $B_{_{\!\mathit{B}}}$ – стоимость договоров, заключенных по результатам открытых торгов; B_{p} – стоимость договоров, заключенных по результатам редукционов.

1.3. Доля закупки у одного участника в общем объеме государственной закуп-

$$\mathcal{I}3_{o.y} = \frac{B_{o.y.}}{B} \,, \tag{3}$$

где $B_{o.v.}$ – стоимость договоров, заключенных по результатам закупки у одного

2. Уровень оплачиваемости государственных закупок (Y_{2}) :

$$V_o = \frac{B_o}{R} \times 100\%$$
 , (4)

где $B_{_{\scriptscriptstyle O}}$ – стоимость оплаченных догово-

3. Уровень централизации государственных закупок ($\mathcal{Y}_{...}$):

$$V_{y} = \frac{B_{y}}{B} \times 100\%$$
 , (5)

где B_{u} – стоимость централизованных закупок.

Данный показатель вводится в связи с предложениями относительно создания подразделений централизованных региональных государственных закупок, которые бы осуществляли единое планирование государственных закупок на региональном уровне.

4. Уровень обеспеченности общественных нужд (ДЗ₂). Данный показатель представлен нами на основании подходов к разработке системы экономических показателей, которые предложены И.М. Сыроежкиным и Е.В. Романенко [3].

Уровень обеспеченности социальных нужд включает в себя следующие показатели:

$$A3_c = \sqrt[3]{\kappa_1 \cdot \kappa_2 \cdot \kappa_3} \times 100\% , \quad (6)$$

где κ_1 – соотношение объема закупок планируемого (П) и фактического (Ф):

$$\kappa_1 = \Phi/\Pi;$$

к₃ – соотношение выставленных к продаже лотов (Л) и объема закупок, который запланирован (П):

$$\kappa_{2} = JI/II;$$
 (8)

 κ_{2} – соотношение выставленных к продаже лотов (Л) и фактического объема закупок (Ф):

$$\kappa_{2} = \sqrt{J/\Phi}$$
. (9)

При выполнении условий системы неравенств $\kappa_1 \ge 1$, $\kappa_2 \ge 1$, $\kappa_3 \ge 1$ система показателей государственных закупок будет считаться эффективной. Чем выше значение к, и к,, тем выше уровень конкуренции на рынке государственных закупок, а чем больше показатель к, тем более полно обеспечиваются общественные нужды. Кроме того, если значение показателя к, меньше единицы, то наблюдается экономия бюджетных средств за счет закупки по более низким ценам либо общественные нужды удовлетворены не в полном объеме. Однако, при условии выполнения определенной затратной статьи бюджета в полном объеме, значение коэффициента меньше единицы можно считать положительным.

Для анализа и оценки эффективности финансово-экономического механизма государственных закупок мы предлагаем следующие показатели:

- 1) эффективность системы государственных закупок;
- 2) экономия государственных средств в результате конкуренции;
- 3) уровень расходов на осуществление государственной закупки;
- 4) инновационная эффективность государственных закупок.
- 1. Эффективность системы государственных закупок. По нашему мнению, значение этого показателя состоит в определении общего социально-экономического эффекта государственных закупок. Этот эффект мы рассматриваем в трех проявлениях: мультипликативном, социальном и структурном.

Мультипликативный эффект (Э,) состоит в том, как финансирование государственных закупок влияет на стимулировании роста совокупного спроса на товары, работы, услуги для обеспечения выполнения государственных целевых программ и удовлетворение нужд распорядителей средств. Мультипликатор определяется как отношение совокупного спроса к объему государственных закупок и показывает, насколько возрастет совокупный спрос при увеличении объема государственных закупок:

$$M = C\Pi / \Gamma 3, \tag{10}$$

где СП – совокупный спрос на товары, работы, услуги; ГЗ – объем государственных закупок.

Социальный эффект (Э_) обусловлен тем, что, по оценкам экспертов, до 30-33% расходов на государственные закупки осуществляются для обеспечения нужд социального развития страны.

Структурный эффект (Э_{стр}) обусловлен необходимостью выяснить, как государственные закупки содействуют развитию и модернизации производств и отраслей экономики.

Итоговый показатель для оценки общего социально-экономического эффекта государственных закупок будет состоять из суммы мультипликативного, социального и структурного эффектов:

$$\mathfrak{I} = \Sigma \mathfrak{I} + \mathfrak{I} + \mathfrak{I}$$
 (11)

в результате конкуренции. Экономия в сфере государственных закупок означает, что процедуры конкурсных торгов должны осуществляться с минимально возможными расходами, а экономичность - это стремление заказчика минимизировать стоимость затраченных ресурсов для проведения государственных закупок при условии высококачественного их осуществления.

Абсолютная экономия государственных средств при осуществлении государственных закупок $(Э_2)$:

$$\mathcal{G}_{a} = B_{n} - B_{\kappa} - B_{o} - B_{\mu e'} \tag{12}$$

где B_n – годовая сумма государственных средств, запланированная заказчиком для государственных закупок; B_{μ} – запланированные заказчиком расходы на осуществление государственных закупок; $B_{\rm a}$ – сумма расходов на организацию и осуществление государственных закупок; B_{u_0} – запланированная сумма государственных средств, которая не была использована на заключение договоров о закупке по причине отмены торгов или признания их несостоявшимися.

Относительная экономия государственных средств при осуществлении государственных закупок $(Э_{R})$:

$$\mathfrak{I}_{e} = \frac{\mathfrak{I}_{a}}{B_{n} - B_{\mu e}} \tag{13}$$

Экономность государственных закупок может быть оценена только при условии постоянного мониторинга рыночных цен на предмет закупки, который возлагается на государственные органы, осуществляющие финансовый контроль государственных закупок.

3. Уровень расходов на осуществление государственных закупок. Для оценки расходов, понесенных при государственных закупках, мы предлагаем использовать показатель расходов заказчика на 1 р. стоимости закупки:

$$C_1 = \frac{B_o}{B} , \qquad (14)$$

Источники

- 1. Каранатова Л.Г. Государственные закупки и принципы их осуществления // Российское предпринимательство. 2010. № 2-2.
- 2. Методические рекомендации по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд: письмо Министерства экономического развития и торговли РФ от 27 марта 2003 г. № АШ 815/05. URL: www.innovbusiness. RU./pravo/DocumShow_DocumID $_$ 83004. html.
- 3. Романенко Е.В. Управление системой государственных и муниципальных закупок (на примере Хабаровского края): дис. ... канд. экон. наук. Хабаровск, 2003.
- 4. Роснано хочет облегчить инновационной продукции выход на госзакуп-ки. URL: http://kazan.dkvartal.ru/news/rosnano-xochet-oblegchit-innovacionnoj-produkcii-vyxod-na-goszakupki-236671929#ixzz2TFmwgPRA.
- 5. Ульянов М. Как торговать с государством? URL: www.ua-tenders.com.

References

- 1. Karanatova L.G. Public procurement principles and their implementation. [Gosudarstvennye zakupki i printsipy ikh osushchestvleniya]. Rossiyskoe predprinimateľstvo Russian Entrepreneurship, 2010, no. 2-2.
- 2. Guidelines for evaluating the effectiveness of competitions for placing orders for supply of goods for state needs: a letter of the Ministry of Economic Development and Trade of the Russian Federation of March 27, 2003 no. ASh–815/05. [Metodicheskie rekomendatsii po otsenke effektivnosti provedeniya konkursov na razmeshchenie zakazov na postavki tovarov dlya gosudarstvennykh nuzhd]. URL: www.innovbusiness.RU./pravo/DocumShow_DocumID 83004. html.
- 3. Romanenko Ye.V. Managing the system of government and municipal procurements (the case of Khabarovsk kray): Diss. Cand. Sc. (Ec.). Khabarovsk, 2003.
- 4. Rusnano wants to facilitate access for innovative products to public procurement.URL: http://kazan.dkvartal.ru/news/rosnano-xochet-oblegchit-innovacionnoj-produkcii-vyxod-na-goszakupki-236671929#ixzz2TFmwgPRA.
- 5. Ul'yanov M. How to trade with the state? [Kak torgovat's gosudarstvom?]. URL: www. ua-tenders.com.

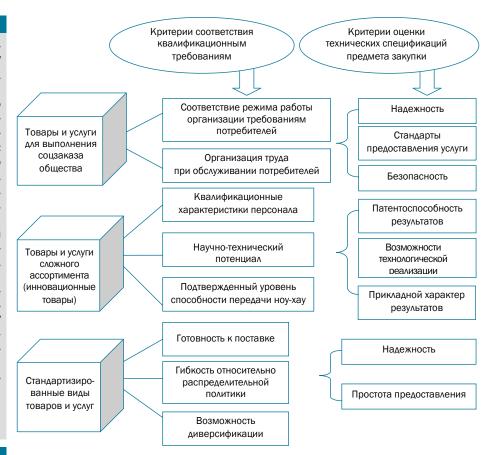


Рис. 2. Структуризация дополнительных критериев оценки конкурсных предложений при закупке товаров и услуг за счет государственных средств

где B_o – сумма расходов на организацию и осуществление государственных закупок; B – общая сумма государственных средств по заключенным договорам.

4. Инновационная эффективность государственных закупок – соотношение между результатом (производством инновационной продукции), полученным после проведения процедур закупки, и ресурсами, израсходованными на их проведение:

$$E = \frac{\sum (O_u - \mathcal{U}_{\kappa}) \times K}{B - B_{c\kappa} + B_m + Y} , \qquad (15)$$

где O_u – объемы производства инновационной продукции, с которой сравнивается контрактная цена; \mathcal{U}_{κ} – контрактная цена товара по результатам проведенного конкурса; K – количество закупленных товаров для производства инновационной продукции; B – общая сумма государственных средств по заключенным договорам; $B_{c\kappa}$ – сумма упраздненных закупок и закупок, которые не состоялись; B_m – расходы заказчика на осуществление государственных закупок; \mathcal{Y} – убытки заказчика в результате осуществления государственных закупок.

По нашему мнению, как это уже было указано, критерий экономии не является достаточным для оценки участников тендера поставки сложной инновационной

продукции. Вместе с тем этот критерий является оптимальным с точки зрения формализации принятия окончательного решения о выборе поставщика с целью минимизации коррупционной составляющей [1].

Исходя из этого, как логичное решение сложившейся дилеммы, мы предлагаем проведение двухступенчатого отбора участников тендера.

- 1. На первом, подготовительном уровне из всей массы участников отбираются те, которые по своим качественным характеристикам способны обеспечить поставку необходимых инновационных товаров и услуг. Для отбора используется совокупность квалификационных характеристик, представленных на рис. 2.
- 2. На втором этапе используется собственно критерий экономии бюджетных средств, т.е. предполагается, что качественная сторона предложений является равной после предварительного квалификационного отбора.

Таким образом, предложенный методический подход и комплексная система показателей позволят достоверно оценить экономическую эффективность государственных закупок, их конкурентоспособность и направленность на инновационное развитие и социальную эффективность. ■