

II. ПРОБЛЕМЫ МЕНЕДЖМЕНТА И МАРКЕТИНГА. ЛОГИСТИКА

УДК 658.71

L.K. Gorba

APPROACHES TO THE FORMATION OF THE KPI SYSTEM OF PUBLIC PROCUREMENT LOGISTICS

The logistics of public procurement is a key tool that ensures the transfer of financial flows to various sectors of the economy. Also, the performance of budgetary and municipal institutions, the level of provision of the population with necessary goods and services depend on the effectiveness of procurement logistics processes. The strategic direction in the Russian Federation is the National Projects program, the implementation of which is not always carried out successfully and on time, precisely because of the lack of improvement of procurement procedures at the municipal level. The competent formation of a system for evaluating procurement logistics in the public sector will contribute to the optimization of activities and commercial enterprises, which is especially important in the context of the state import substitution program.

Keywords: public procurement logistics, audit and monitoring of procurement activities, social criteria for evaluating procurement, public transport.

Л.К.Горба¹

ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ КРІ ЛОГИСТИКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Логистика государственных закупок – это ключевой инструмент, обеспечивающий трансфер финансовых потоков в различные сферы экономики. Также от эффективности процессов закупочной логистики зависят показатели работы бюджетных и муниципальных учреждений, уровень обеспечения населения необходимыми товарами и услугами. Стратегическое направление в РФ – это программа Национальные проекты, выполнение которых не всегда осуществляется успешно и в срок, именно по причине несовершенств закупочных процедур на муниципальном уровне. Грамотное формирование системы оценки логистики закупок бюджетной сферы будет способствовать оптимизации деятельности и коммерческих предприятий, что особенно актуально в условиях государственной программы импортозамещения.

Ключевые слова: логистика государственных закупок, аудит и мониторинг закупочной деятельности, социальные критерии оценки закупок, общественный транспорт.

DOI: 10.36807/2411-7269-2022-4-31-11-16

Общеизвестно, что грамотная система государственных закупок способствует активному развитию научной, инвестиционной и производственной сферы. В течение долгого периода времени российские предприятия, в том числе и государственный сектор, активно пользовались иностранным программным обеспечением, производственным оборудованием, транспортными технологиями. Сейчас в РФ действует государственная программа "Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности", запущенная 15 апреля 2014 г. Успешное выполнение программы во многом зависит от оптимизации процедур государственных контрактов, в связи с чем необходима разработка оценочных критериев для всех участников системы госзаказа.

В первую очередь, остановимся на базовых понятиях по оценке эффективности. Контрактная логистика представляет собой логистическую систему, включающую органы государственного и муниципального управления, поставщиков, банковскую сферу, законодательные и контрольно-ревизионные органы.

Логистика государственных закупок – это функциональная область экономики, изучающая интеграцию потоков при организации обеспечения государственных и муниципальных потребностей в нужное время, требуемого количества и качества, по оптимальной цене.

¹ Горба Л.К., доцент кафедры логистики и управления цепями поставок, кандидат экономических наук; ФГБОУ ВО "Санкт-Петербургский государственный экономический университет", Санкт-Петербург

Gorba L.K., Associate Professor of Logistic and Supply Chain Management Department, PhD in Economics; Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Saint-Petersburg State University of Economics", Saint-Petersburg

E-mail:liubov.gorba@mail.ru

Государственные закупки жёстко регламентируются законодательством, в частности ФЗ-44 "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и ФЗ-223 "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц".

Контроль и оценку эффективности закупочной деятельности осуществляет Счётная палата в соответствии с полномочиями, установленными частью 12 статьи 14 Закона № 41-ФЗ.

Счётная палата анализирует данные и даёт оценку эффективности относительно целесообразности, обоснованности и своевременности осуществляемых закупок и полноты выполнения контрактов. Основным предмет аудита – это оптимальное управление финансовыми потоками, а именно средствами федерального бюджета, средствами бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и иными средствами в пределах компетенции Счётной палаты.

Эффективностью контрактной системы считается достижение заданных результатов обеспечения государственных нужд с использованием наименьшего объёма средств.

Важным показателем выступает и результативность закупки. Результативность измеряется соотношением плановых и фактических показателей. Иными словами, осуществляется мониторинг финансового и материального потоков с целью определения участника цепи поставок, чьи действия (бездействия) привели к недостижению заданных результатов.

Результативность измеряется соотношением плановых (заданных) и фактических результатов. Непосредственным результатом закупок является поставка (выполнение, оказание) товаров (работ, услуг) установленного количества, качества, объёма и других характеристик. Конечным результатом закупок является достижение целей и ожидаемых результатов деятельности, для обеспечения которых закупаются соответствующие товары (работы, услуги).

Базовые критерии рассмотрения эффективности закупочной деятельности закреплены в четвёртой главе 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов-графиков. Данная процедура отражается в сводном аналитическом отчёте, предоставляемом Министерством финансов и Счётной палатой РФ. Отчёт формируется на данных ЕИС. В данном отчёте достаточно детально оценивается деятельность заказчика.

Проблема оценки эффективности государственных закупок является приоритетной во многих странах при формировании вектора экономического развития. Рассмотрим подходы к оценке закупочной деятельности зарубежных стран (Табл. 1).

Таблица 1 – Особенности осуществления контроля государственного заказа

Подходы к оценке	Базовый принцип	Основные факторы оценки
Европейский союз	Свободной конкуренции	Оценка соотношения: - поданных заявок на извещение о закупке; - количества заключённых контрактов к планируемым; - количество контрактов, заключённых с организациями, не входящими в ЕС; - сравнение цены заключённого контракта с ценами идентичных контрактов внутри ЕС
Канада	Оптимальной стоимости	Оценка соотношения: - цены товара контракта со средними ценами идентичных товаров; - уровня технической выгоды (закупка оценивается экспертным советом по критерию инновационности товара) настоящей закупки к предшествующей; - доли коррупционных закупок в общем объёме в разрезе по товарным категориям и территориальному положению заказчиков;
Австралия	Эффективное расходование бюджетных средств	Оценка соотношения: - затрат на каждом этапе закупки к пользе от полного жизненного цикла товара. Акцент ставится на соответствии цены и качества приобретаемых товаров, работ, услуг
Россия	Укрупнённая система оценки закупок по всем направлениям	Оценка соотношения: - цена/качество; - прозрачности процедуры проведения торгов и приёмки товаров, выражается в свободном доступе к данным всех заинтересованных лиц, ответы заказчика на вопросы в чётко условленные законом сроки; - количества процедур без нарушений к общему числу процедур при осуществлении горизонтального контроля; - уровня расходования выделенных бюджетных средств

На основании Табл. 1, можно отметить, что система контроля и аудита государственных закупок в России в большей степени ориентирована на оценку уровня доступности для участников и экономию бюджетных средств. По данным отчёта Министерства финансов, электронный аукцион является приоритетным методом осуществления закупочной деятельности, где основным фактором является минимизация цены, и незначительное внимание уделяется функциональным качествам товара в процессе эксплуатации. Также значительный объём закупок осуществляется у единого поставщика, по причине несостоявшихся тендерных процедур, когда подана всего одна заявка, соответствующая требованиям. Данная ситуация говорит о низком уровне качества планирования.

В России основными критериями оценки эффективности государственных закупок являются (Табл. 2):

Таблица 2 – Динамика показателей контрактной логистики

Критерий оценки	Принцип расчёта	2021	2020	2019
Экономия бюджетных средств	Соотношение запланированных затрат и суммы заключённых контрактов	382,5 млрд руб. (5,48%)	438,25 млрд руб. (7,28%)	406 млрд руб. (6,65%)
Уровень конкуренции	Количество поданных заявок при проведении закупки	3,04	3,39	3,71
	Доля определения поставщика конкурентным способом к общему числу состоявшихся закупок	32%	38%	36%
Доля расторгнутых контрактов	Соотношение числа расторгнутых контрактов, заключённых в отчётном периоде, по отношению к общему числу заключённых контрактов в данном периоде	18,1%	13,8%	17,1%

Данные критерии позволяют оценить изменения значений. Однако они не позволяют провести анализ с целью выявления причин нарушения функционирования системы государственных закупок.

Логистика государственных закупок включает следующие области: финансирование, планирование, проведение тендеров, осуществление приёмки, контроль.

В связи с чем, можно предложить два подхода для разработки системы KPI:

1. Оценка показателей каждой из функциональных областей. Данный подход позволяет выявить наиболее проблемную область и произвести расчёт общей интегральной оценки.

2. Оценка эффективности всех участников логистической системы заключается в разработке методологии, включающей оценочные показатели каждого участника (звена) цепи поставок и уровня их интеграции.

Рассмотрим логистическую систему контрактной логистики (Рис. 1).

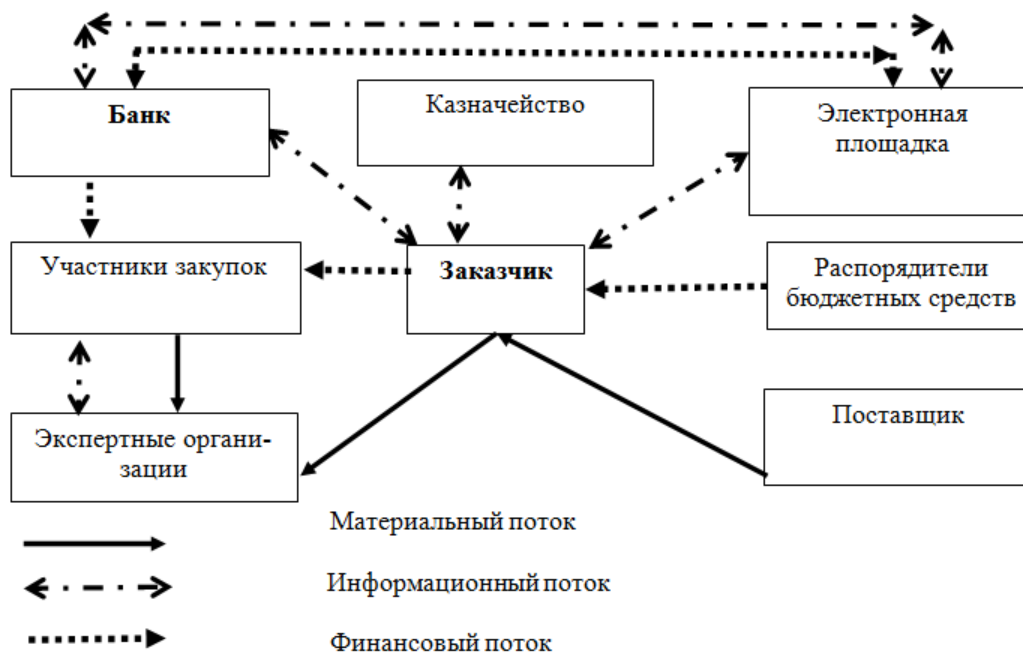


Рис. 1 – Схема контрактной логистики в РФ

Таблица 3 – Эффективность системы логистики государственных закупок

Функциональная область	Участники	Потоки	Область оценивания	Критерии оценивания (баллы)
Финансирование	Министерство финансов; распорядители бюджетных средств; Казначейство	Финансовый	Доведение бюджетных лимитов до заказчиков в отведённые сроки	Чёткое соблюдение сроков – 3 Соблюдение сроков в 75% случаев – 2 Соблюдение срок в 50-74% – 1 Соблюдение сроков менее в 49% – 0
Планирование	Заказчики; Казначейство; контрольные органы	Информационный	Соответствие плана графика выделенным лимитам; Контроль обоснованности формирования НМЦК;	Полная обоснованность НМЦК всех закупок – 3 Обоснованность более 75% закупок – 2 Обоснованность НМЦК закупок 50-74% – 1 Обоснованность НМЦК менее 49% – 0
Процесс определения поставщика; заключение договора	Заказчики; участники закупок; экспертные организации; ЭТП	Информационный	Доля состоявшихся закупок, от общего числа включённых в план-график	Доля конкурентных закупок соответствует плану-графику – 3 Доля конкурентных закупок 75% от планируемых – 2 Доля конкурентных закупок от планируемых 50-74% – 1
Процесс исполнения контракта	Заказчики; участники закупок, ЭТП	Материальные	Доля исполненных контрактов по результатам приёмки товаров, работ, услуг	Доля расторгнутых контрактов не более 10% – 3 Доля расторгнутых контрактов 11-20% – 2 Доля расторгнутых контрактов 21-35% – 1

Проведение оценки данным способом даёт возможность определить:

- интегральный уровень эффективности контрактной логистики организации заказчика;
- уровень эффективности функциональной области;
- логистический поток с минимальным уровнем эффективности.

На основании данных контрактной логистики (Табл. 2), информационный поток выявлен как уязвимое место логистической системы. На государственном уровне данный вопрос решается активным внедрением инструментов цифровизации в закупочную деятельность.

Рассмотрим второй способ оценки логистической системы государственных закупок (Табл. 4).

Таблица 4 – Метрики оценки для участников системы контрактной логистики

№ п/п	Обозначение	Показатель оценки эффективности	Подходы к расчёту по соотношению базовых показателей
Закупщик			
1	31	Грамотное формирование НМЦК	Обоснованные позиции плана-графика к общему числу планируемых закупок
2	32	Грамотное формирование закупочной документации	Количество закупок без замечаний по документации к общему числу размещённых закупок
3	33	Состоявшиеся закупки	Состоявшиеся закупки к общему числу закупок плана-графика
4	34	Конкурентные закупки	Закупки конкурентными способами к общему числу закупок
5	35	Освоение отчётных средств за период	Сумма заключённых договоров к планируемым бюджетным лимитам
6	36	Экономия бюджетных средств	Закупки с уровнем НМЦК ниже планируемого к общему числу закупок
7	37	Срок выполнения плана-графика	Закупки, выполненные по графику к общему числу закупок
8	38	Качество финансовых потоков	Финансовые операции, выполненные в полном объёме и в срок, к общему количеству необходимых выплат
9	39	Административные затраты	Динамика затрат закупочных операций по периодам
10	310	Реагирование на вопросы участников	Оценивание каждым поставщиком по шкале 0-1, далее расчёт среднеарифметического критерия
11	311	Допуск к объекту выполнения, работ, услуг поставок с учётом условий контракта	
12	312	Своевременная приёмка работ, услуг	
Поставщик			
1	П1	Доходность работы с госсектором	Соотношение штрафов к прибыли при работе с государственными заказчиками
2	П2	Качество материального потока	Оценивается заказчиком по результатам приёмки по шкале 0-1
3	П3	Грамотность документации	Доля принятых заявок организации при определении поставщика
4	П4	Административные затраты	Динамика затрат на административные процессы при работе с госсектором
5	П5	Степень стратегического партнёрства	Динамика количества повторных контрактов с поставщиками
6	П6	Эффективность работы с госсектором	Динамика показателей прибыли при работе с госсектором
ЭТП			
1	Э1	Доля осуществления в срок процедур координации заказчик – участник поставок	
2	Э2	Осуществление в срок процедур координации заказчик – поставщик	
Банк			
1	Б1	Динамика спецсчетов (по работе с госсектором) клиентов по годам	Отношение количества счетов отчётного периода к предшествующему
2	Б2	Осуществление финансовых операций в необходимые сроки и соответствующего качества по оценкам заказчиков, участников, поставщиков по шкале 0-1	
Экспертные организации			
1	ЭО1	Предоставление документов для формирования ТЗ с соблюдением всех необходимых требований – оценка заказчика по шкале 0-1	
2	ЭО2	Проведение в срок мероприятий при осуществлении приёмки технологически сложной продукции – оценка заказчика по шкале 0-1	

В Табл. 4 представлены основные критерии для оценки деятельности каждого участника цепи поставок в сфере логистики государственных закупок. Данную оценку целесообразно проводить каждый год, при сравнении отчётного и предшествующего периодов.

В современном бизнесе значительное внимание уделяется синергетическому взаимодействию структур с целью повышения эффективности деятельности. Инструмен-

том выступает создание общего информационного пространства участников системы и разработка единых оценочных метрик. В отличие от традиционной модели, где проводится только внутренний и государственный контроль деятельности участника контрактной системы, в данной модели возможна взаимная оценка деятельности контрагентов, по результатам которой формируется отчёт с присвоением статуса каждому из участников. На сегодняшний день, в российской практике государственного заказа нет системы метрик, позволяющей участникам оценивать качество работы организации заказчика, банка и ЭТП, экспертных организаций. Рассмотрим возможную схему взаимооценки участников при использовании системы метрик.

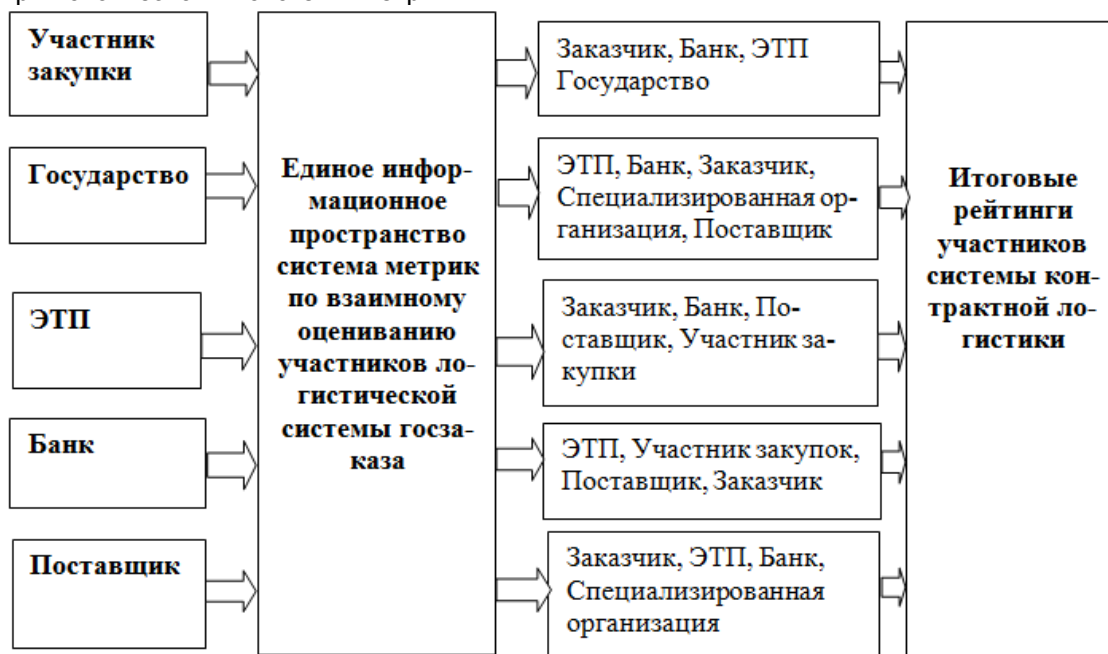


Рис. 2 – Система метрик оценки деятельности участников государственных закупок

Данная таблица рейтингов достаточно обширна и требует много времени для обработки данных. Основной акцент целесообразно ставить на оценку заказчиков участниками закупок и поставщиками, банковскими и экспертными организациями. Данные экспертных метрик могут быть применимы для аудита деятельности заказчиков, а также внесения определённых корректировок в законодательство с целью повышения эффективности показателей контрактной логистики. Важно отметить, что изменения, в частности, вступление в силу ФЗ-360 способствует росту показателей эффективности закупочных процедур, посредством снижения их количества, что позволяет заказчику больше внимания уделять оценке качества товаров, работ, услуг. Однако, важным инструментом совершенствования аудита и мониторинга системы государственных закупок является развитие цифровых систем и готовность её участников к открытости.

Список использованных источников

1. Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 № 44-ФЗ (последняя редакция). – Электронный ресурс http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/.
2. Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Тюменской области (с изменениями на 8 апреля 2022 года). – Электронный ресурс <https://docs.cntd.ru/document/550231129>.
3. Оценка эффективности государственных закупок для нужд лечебного учреждения МО РФ. – Электронный ресурс <https://vaael.ru/ru/article/view?id=1804>.