

МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

© 2014 Н.И. Войткевич, Е.В. Захарова*

Ключевые слова: закупочные процедуры, способы размещения заказов и методика оценки его эффективности, эффективность проведения конкурсов на закупку товаров.

Проведен сравнительный анализ эффективности различных способов размещения заказов на поставку товаров и услуг энергетических компаний, рассмотрена действующая методика оценки эффективности размещения заказов и даны рекомендации по ее совершенствованию.

Закупочная деятельность - один из важнейших аспектов экономической деятельности компании - оказывает непосредственное влияние на эффективность функционирования бизнеса. Организация закупочной деятельности на предприятиях электроэнергетики имеет свои особенности: некоторые компании отрасли являются субъектами естественных монополий, другие подлежат тарифному регулированию. В любом случае результаты экономической деятельности таких предприятий отражаются в конечном итоге на тарифах на электроэнергию. Поскольку расходы, связанные с закупочной деятельностью в электроэнергетике в общей структуре затрат предприятия составляют более 50%, обоснованность цен накупаемую естественными монополиями продукцию не должна вызывать сомнений. При жестком контроле предприятий электроэнергетики со стороны государства и контролирующих органов крайне необходимы четкая регламентация закупочной деятельности и публичность размещения заказов на поставки товаров и оказание услуг как способа повышения эффективности закупочной деятельности.

Редкие конкурсные процедуры в электроэнергетике проводились начиная с 90-х гг. XX в., однако использование системного подхода к проведению конкурентных закупок произошло в 2001-2002 гг., и началось оно с создания регламентирующих документов. Главную роль в формировании нормативно-правовой среды сыграло ОАО РАО "ЕЭС России", которое разработало ключевые документы (акты, приказы, положения) в области управления закупочной деятельностью.

Одним из направлений стратегии развития предприятий электроэнергетики стало повышение эффективности закупок и, как следствие, доли открытых торгов. Для этого было принято решение внедрить в дочерние и зависимые общества ОАО РАО "ЕЭС России" типовую систему управления закупками, а также усовершенствовать процедуры закупок и использовать различные способы закупок. В данных целях с конца 2004 г. до середины 2005 г. ОАО РАО "ЕЭС России" подготовило и ввело систему стандартов по организации закупочной деятельности, которыми и после реструктуризации отрасли руководствуются современные электроэнергетические компании.

Результаты внедрения стандартов закупочной деятельности можно оценить на примере ОАО "ФСК ЕЭС" - крупнейшего и типичного представителя отрасли (подробно процесс и особенности организации закупок в электроэнергетике рассмотрены в другой работе авторов)¹.

В 2011 г. 93,21 % от всего объемакупаемых ОАО "ФСК ЕЭС" товаров, работ и услуг было приобретено на конкурентной основе, рост по сравнению с 2010 г. составил 20%. Сумма конкурентных закупок составила 350,2 млрд руб. В 2012 г. объем конкурентных закупок снизился по сравнению с 2011 г. на 2%, что обусловлено, скорее всего, изменениями в законодательстве (вступление в силу нового закона № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц")² и связанной с этим событием "обкаткой" новых правил (рис. 1).

В связи со вступлением в действие указанного выше закона в период с 2011 по 2013 г.

* Войткевич Наталия Ивановна, доктор экономических наук, профессор. E-mail: vni_63@list.ru; Захарова Елена Валерьевна, магистрант. E-mail: hel_z@mail.ru. - Самарский государственный экономический университет.

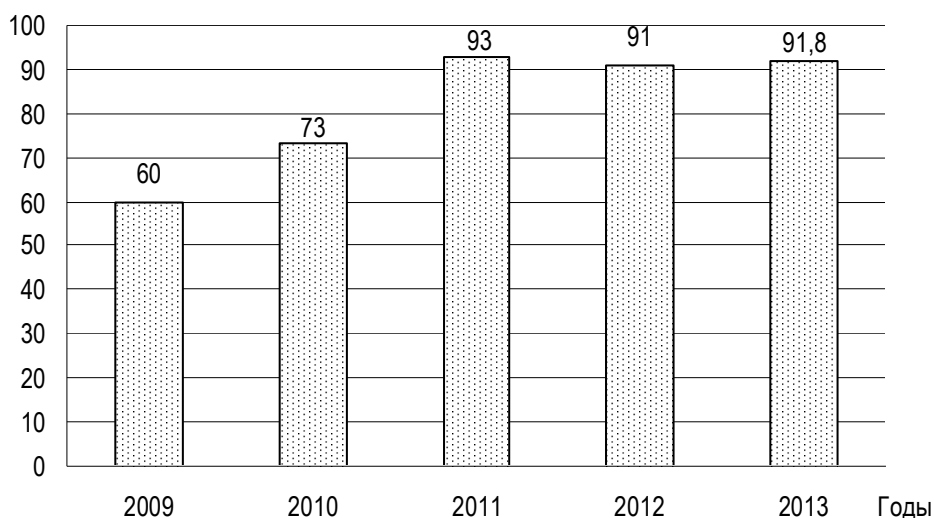


Рис. 1. Доля закупок, осуществляемых ОАО «ФСК ЕЭС» на основе проведения открытых процедур

произошло кардинальное перераспределение между способами закупок. На рис. 2 видно, что доля закупок способом «открытый конкурс» выросла почти в 2 раза³.

Основной целью закупочной деятельности компаний электроэнергетики является эффективное обеспечение их товарами и услугами для осуществления непрерывности процессов производства, передачи и распределения электроэнергии.

Для достижения этой цели система закупок должна решать следующие задачи:

- ♦ достоверно и своевременно планировать потребности организации в товарах и услугах;

- ♦ унифицировать закупочные процедуры для облегчения организации и контроля закупочной деятельности, а также для стимулирования сотрудников привлекать для участия в конкурсах различные хозяйствующие субъекты;

- ♦ обеспечивать публичность, открытость и прозрачность размещения заказов на поставку товаров и услуг;

- ♦ обобщать и систематизировать данные по осуществленным закупочным процедурам для анализа эффективности использования бюджетных средств и оценки функционирования системы закупок в целом;

- ♦ автоматизировать процессы в системе закупок для повышения производительности;



Рис. 2. Распределение общего объема закупаемой продукции по способам размещения заказа

ти, точности и оперативности выполнения работ при проведении закупочных процедур.

Необходимо отметить, что указанные задачи должны решаться при закупках товаров для всех сфер экономики, поскольку проблемы принятия эффективных управленческих решений при закупках товаров существуют не только для энергетики, но и в других секторах экономики⁴.

Эффективное функционирование системы закупок в отрасли в целом воздействует не только на формирование тарифов на электроэнергию, но и на обеспечение занятости населения отдельных регионов. Так, например, строительство крупных объектов (подстанций 500 кВ и др.) и ввод их в эксплуатацию не только требуют привлечения для выполнения работ узких специалистов-энергетиков, но и, развивая инфраструктуру региона строительства, оказывают влияние на занятость работников других профессий в регионе.

Суммарный эффект при проведении закупок в электроэнергетике в виде экономии бюджета закупок определяется структурой, длительностью и трудоемкостью закупочных процедур, стоимостью и качеством процедур, качеством продукции (товаров, работ, услуг), приобретенной для энергетических организаций.

Для оценки эффективности проведения конкурсов на поставку товаров и оказание услуг используются следующие показатели:

- ◆ сокращение расходов бюджета на закупку ресурсов;
- ◆ сравнительная эффективность проведения конкурсов.

Сокращение расходов бюджетных средств рассчитывается по формуле

$$\mathcal{E}_{\text{бюдж}} = C_{\text{макс}} - C_{\text{к}} - \mathcal{Z},$$

где $\mathcal{E}_{\text{бюдж}}$ - экономия (сокращение расходов) бюджета; $C_{\text{макс}}$ - начальная (максимальная) цена контракта; $C_{\text{к}}$ - стоимость заключенного контракта (предложение победителя); \mathcal{Z} - затраты заказчика на проведение конкурса.

Сравнительная эффективность проведения конкурсов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг определяется по трем вариантам на основе сравнения цены товара (работ, услуг), закупленного по итогам проведенных торгов, со следующими це-

нами, которые должны быть сопоставимы по условиям поставки:

- ◆ со среднерыночной ценой товара (работ, услуг);
- ◆ с контрактной ценой товара (работ, услуг) на предыдущем конкурсе.

Сравнительная эффективность, определенная относительно среднерыночной цены, применяется в случаях, когда продукция используется массово и имеется в свободной продаже. Сравнительная эффективность, рассчитанная в сопоставлении с ценами предыдущего конкурса, характеризует динамику работы заказчика по проведению конкурсов. При этом цена товара предыдущего конкурса принимается с учетом инфляции относительно договорной цены товара по результатам проведенного конкурса, эффективность которого рассчитывается.

В настоящее время эффективность проведения закупочных процедур определяется организациями электроэнергетики при анализе:

- ◆ динамики объема закупок;
- ◆ структуры размещения закупок по способам размещения и количеству закупок (при этом учитываются процедуры закупок: конкурс, аукцион и запрос котировок, которые максимально экономят финансовые ресурсы);
- ◆ направлений сокращения бюджетных расходов за счет проведения конкурентных процедур;
- ◆ при оценке риска невыполнения или ненадлежащего исполнения заключенных договоров по итогам проведенных процедур и т.п.

Общая оценка проведения закупочных процедур за отчетный период, данная на основе анализа всех перечисленных показателей, позволяет судить об эффективности размещения заказов. Приведем пример использования описанной методики для анализа размещения заказов филиалом ОАО "ФСК ЕЭС" - МЭС Волги в 2013 г. В первую очередь, оценим структуру заключенных договоров (табл.1).

Как видно из табл. 1, наиболее эффективными способами проведения закупочных процедур для филиала ОАО "ФСК ЕЭС" - МЭС Волги в 2013 г. с точки зрения устойчивости договорных отношений оказались:

- ◆ запрос цен - расторгнуто только 3,62% договоров, исполнено 71,34%, вместе с тем,

Таблица 1

Структура заключенных филиалом ОАО “ФСК ЭЭС” - МЭС Волги договоров на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг в 2013 г., %

Степень исполнения договора	Способы размещения заказов			
	Запрос цен	Открытый аукцион	Открытый конкурс	Закупки у единственного источника
Расторгнут	3,62	4,31	4,73	7,22
Исполнен	71,34	57,14	62,21	51,86
Контракт в процессе исполнения	25,03	38,54	33,06	40,92

согласно закону, данный способ лимитирован (не более 500 тыс. руб. предельной (начальной) стоимости договора;

♦ открытый конкурс - расторгнуто 4,73%, исполнено - 62,21%;

♦ открытый аукцион - расторгнуто 4,31%, исполнено - 57,14%.

Менее устойчивыми оказались договоры на закупки товаров, работ и услуг у единственного источника - расторгнуто 7,22% контрактов.

Анализ данных табл. 2 показал, что наиболее часто используемым видом размеще-

ния заказов являлся открытый конкурс в электронной форме. Доля электронных конкурсов в общем количестве объявляемых процедур составила 31%. Вторыми по количеству объявляемых процедур явились запросы предложений (27%), третьи - запросы котировок (24%). Однако при рассмотрении объемов заказов наблюдается другое распределение. Лидирующую позицию по объему финансирования (так же, как и по количеству) занимают открытые конкурсы в электронной форме, их доля за рассмотренный период составила более 91%.

Таблица 2

Анализ количества закупочных процедур, проведенных ОАО “ФСК ЭЭС” - МЭС Волги по способам размещения заказов в 2013 г.

Способ размещения заказов	Кол-во процедур, ед.	Начальная цена контракта, тыс. руб.	Доля от общего числа заказов, %	Доля в общем объеме заказов, %
Запрос котировок	24	1 595 282	29	8,9
Открытый запрос предложений в электронной форме	27	7227	32	0,04
Закупка у единственного источника	2	6471	2	0,036
Открытый конкурс	31	16 269 559	37	91
Итого	84	-	100	100

Таблица 3

Анализ суммарных предельных (начальных) цен заказов по видам размещения в сравнении с общей стоимостью заключенных договоров

Способ размещения заказов	Суммарная начальная (максимальная) цена договоров (лотов), тыс. руб.	Общая стоимость заключенных договоров, тыс. руб.	Экономия (экономический эффект), %
Запрос котировок	1 595 282	1 572 285	1,44
Открытый запрос предложений в электронной форме	98 350	93 630	4,80
Закупка у единственного источника	6471	6471	0,00
Открытый конкурс	16 269 559	4 625 943	71,57
Итого	17 878 538	6 298 329	64,77

Распределение начальных (максимальных) цен заказов по способам размещения заказов отражает табл. 3. Особый интерес представляет соотношение суммарных начальных цен договоров и общей стоимости договоров.

Наибольший экономический эффект достигнут при проведении открытых конкурсов, где начальная цена договоров снижена с 16,3 до 4,6 млрд руб. Полученный результат можно расценивать двояко: с одной стороны, это значительная экономия, достигнутая при проведении закупочных процедур способом открытый конкурс, с другой стороны, это результат некорректного расчета начальной (максимальной) цены договоров, выставленных на торги.

Следует отметить, что важной категорией при разработке методов эффективности закупочной деятельности в электроэнергетике является начальная (максимальная) цена договора. Слово “начальная” определяет временной характер указываемой цены: она является первой по времени, все остальные предложения о цене контракта следуют за “начальной” ценой. Слово “максимальный” указывает на верхнюю границу суммы, которая может быть указана в договоре при его заключении. Заказчик должен определить максимальную (предельную) стоимость договора так, чтобы обеспечить возможность заключения договора и минимизировать свои расходы.

Начальная (максимальная) цена договора выполняет ряд функций:

- ◆ она является критерием определения способа размещения заказа - запроса котировок, размещения у единственного поставщика;
- ◆ от стоимости договора рассчитывается размер обеспечения исполнения договора и гарантии поставщика (при определенной цене лота требование об обеспечении исполнения контракта становится обязательным);
- ◆ шаг аукционной процедуры понижения цены (переторжки) определяется в процентах от цены лота;
- ◆ цена договора влияет на сроки проведения процедур размещения заказа;
- ◆ цена позволяет устанавливать дополнительные требования к участникам; например, в области строительства при цене лота

более 50 млн руб. можно предъявлять дополнительные требования к опыту участников, сам опыт также определяется через цену лота: сумма предыдущих договоров должна быть не менее 20% начальной цены на торгах.

Источниками информации для определения начальной (максимальной) цены могут служить:

- ◆ данные государственной статистической отчетности;
- ◆ официальные сайты организаций-поставщиков;
- ◆ информация, полученная в результате анализа аналогичных контрактов;
- ◆ информация о ценах производителей;
- ◆ общедоступные результаты исследования рынка;
- ◆ исследования рынка, проведенные по инициативе заказчика;
- ◆ иные источники информации.

Заказчик самостоятельно определяет начальную (максимальную) цену контракта, участник торгов самостоятельно определяет свое ценовое предложение, а нормативные акты предусматривают применение понижающих и повышающих коэффициентов.

Изменение условий договора, заключаемого по итогам проведенных торгов, в том числе увеличение цены товаров, работ и услуг, если возможность изменения условий контракта не предусмотрена федеральным законом, является административным правонарушением и влечет за собой ответственность соответствующих должностных лиц заказчика (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.)

Как видно из вышеизложенного, помимо публичности проведения закупочных процедур, корректное определение начальной (максимальной) цены договора также является одним из основных инструментов повышения эффективности закупочной деятельности предприятий.

Рассмотренная методика оценки эффективности размещения заказов нуждается, по нашему мнению, в доработке и дополнении. Представляется целесообразным использовать дополнительно для оценки эффективности такие критерии, как затраты на проведение закупочных процедур и отсутствие на-

рушений при организации размещения закупок (отсутствие жалоб со стороны участников закупочных процедур, а также замечаний проверяющих органов). Оценка затрат особенно значима в условиях постоянного контроля государства за использованием финансовых ресурсов, здесь следует учитывать длительность и трудоемкость закупочных процедур, затраты на размещение заказов, достижение результата (заключение контракта на поставку товаров и выполнение работ, услуг). Предлагаемые критерии тесно связаны между собой, поэтому рассматривать их необходимо в комплексе. К примеру, в случае нарушения легитимности закупочной процедуры существует риск выбора недобросовестного поставщика и, как следствие, возникает риск неисполнения заказа, увеличения стоимости заказа (например, ввиду отсутствия конкурентной среды и сложности в определении среднерыночных цен), результатом чего станет снижение экономического эффекта.

Реализация на практике предлагаемых рекомендаций позволит повысить эффективность закупочной деятельности в электроэнергетике за счет снижения издержек, что явится предпосылкой стабилизации тарифов на электроэнергию и повышения капитализации энергетических компаний.

¹ *Войткевич Н.И., Захарова Е.В.* Особенности организации закупок в субъектах естественных монополий // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2013. № 5 (103).

² Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" вступил в силу с 1 января 2012 г.

³ Официальный сайт ОАО "ФСК ЕЭС". URL: www.fsk-ees.ru.

⁴ *Юдакова О.В., Токарев А.А.* Управление закупочной логистикой: проблемы и управленческие решения // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2014. № 3 (113).

Поступила в редакцию 03.10.2014 г.