

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ЗАКАЗОМ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ПЕРВЫЙ
ЗАМЕСТИТЕЛЬ
ГУБЕРНАТОРА
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ
Оксана Витальевна
Козловская



Сегодня Томская область – динамично развивающийся инновационный, научно-образовательный и инвестиционный регион Западной Сибири. Одним из инструментов бюджетной политики, направленным на дальнейший экономический рост, является закупка продукции для государственных нужд Томской области. Высокий уровень прозрачности и эффективности управления в Томской области в сфере закупок подтвержден результатами национального рейтинга прозрачности за 2007 год.

Система государственных закупок на территории Томской области функционирует с 2001 года. За прошедшие годы система сформировалась организационно и методологически.

В 2000 году в Администрации Томской области создан Департамент государственного заказа и ценовой политики, основными задачами которого являлись выработка методологических основ для эффективной и прозрачной системы организации государственных закупок, координация и контроль процесса удовлетворения потребностей получателей средств областного бюджета от стадии планирования до стадии исполнения государственных контрактов. Департамент государственного заказа как управленческая структура представлял собой прообраз законодательно установленного в Федеральном законе о закупках уполномоченного на размещение заказа органа.

В марте 2001 года в Томской области в одном из первых регионов Российской Федерации создано областное государственное специализированное учреждение «Центр государственного заказа», основной функцией которого являлась техническая организация конкурсов. С 1 января 2006 года такие организации по закону получили статус специализированных организаций.

Таким образом, система областного государственного заказа представляла собой упорядоченное взаимодействие основных экономических субъектов, которые участвуют в процессе государственных закупок, со стороны государства – государственных заказчиков, Департамента государственного заказа, финансового органа и специализированного организатора конкурсов, – и, с другой стороны, участников размещения заказа. Это взаимодействие было организовано на разных этапах формирования, размещения и исполнения государственного заказа Томской области различными способами – либо с применением информационных технологий, либо посредством регламентированного документооборота.

На территории области еще до вступления в силу нового Закона о закупках осуществлялось автоматизированное ведение реестра государственных контрактов; была приобретена работоспособная электронная торговая площадка; функционировала специализированная организация; существовала многоуровневая система контроля за размещением заказов; ежегодно до принятия бюджета формировался государственный заказ как перечень потребностей государственных заказчиков в товарах, работах и услугах; функционировал информационный сайт о размещении заказов; осуществлялось централизованное ведение реестра закупок для государственных нужд Томской области; велась работа по разработке единой автоматизированной системы по управлению государственным заказом Томской области.

Поэтому изменившиеся правила и процедуры размещения заказов в связи с принятием Федерального

закона о закупках не создали для Администрации Томской области серьезных проблем в процессе реформирования системы закупок.

Но нельзя не отметить, что система государственных закупок Томской области изначально была ориентирована на совместное размещение заказа несколькими заказчиками, имеющими потребность в приобретении однородной продукции. Централизация – обобщение нужд государственных заказчиков и выявление однородных потребностей в товарах, работах, услугах – производилась на этапе формирования сводного заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. При этом в одном лоте размещались одноименные потребности различных заказчиков и их подведомственных учреждений со сходными условиями поставки. Это позволяло увеличить эффективность размещения заказов за счет масштаба закупок, а также за счет объединения привлекательных для потенциальных поставщиков заказов и непривлекательных, в том числе социально значимых, заказов в один лот. Это позволяло повысить долю торгов, которые приводили к заключению контракта при наличии конкуренции и максимально возможной экономии бюджетных средств.

Кроме того, функциями государственных заказчиков на территории Томской области наделялись только главные распорядители бюджетных средств. Получатели бюджетных средств, являющиеся подведомственными учреждениями распорядителей, функциями заказчиков не наделялись.

С вступлением в силу Федерального закона о закупках способ реализации принципа централизации, на котором была построена система государственных закупок Томской области, подлежал корректировке. Новое законодательство позволило выступать государственными заказчиками не только органам власти, но и каждому подведомственному бюджетному учреждению.

Но самым основным препятствием к применению действовавшего ранее в Томской области принципа централизации явилось требование закона о размещении заказа по принципу «один лот – один контракт», то есть фактически законом предусматривается децентрализованная система размещения заказов.

На сегодняшний день под централизованным размещением заказа можно понимать только объединение потребностей в однородных товарах, работах, услугах различных заказчиков в одну процедуру, и объявление этой процедуры от имени уполномоченного органа.

При этом объединение в одном лоте потребностей всех территориально разрозненных подведомственных учреждений одного главного распорядителя бюджетных средств, с одной стороны, невыгодно для поставщиков, поскольку возрастают транспортные расходы на доставку продукции в удаленные муниципальные образования, и это приводит к снижению конкуренции на рынке госзакупок, с другой стороны, невыгодно для бюджета, поскольку накладные расходы поставщика закладываются в стоимость всей продукции. Таким образом, государственные заказчики и их

подведомственные учреждения, расположенные в центральных районах области, приобретают продукцию по более высоким ценам.

Разбиение потребностей подведомственных учреждений одного главного распорядителя по различным лотам, например по территории доставки, ведет к уменьшению масштаба закупки, а соответственно, к уменьшению конкуренции и увеличению цены. В результате торги зачастую признаются несостоявшимися, контракты заключаются по начальным ценам.

Таким образом, после внедрения на федеральном уровне децентрализованной системы размещения заказов в Томской области резко изменились показатели эффективности расходования бюджетных средств.

Так, в 2005 году средняя эффективность проведенных торгов составляла 8,23%, в 2006 году – 3,5% с учетом заключения контрактов с единственным поставщиком. В 2005 году 92% всей полученной экономии бюджетных средств составила экономия от централизованного размещения заказов.

В 2006 году основной задачей Администрации Томской области было не повышение эффективности размещения заказа, а неукоснительное исполнение норм и требований нового закона. Поэтому заказы разных государственных заказчиков размещались отдельными процедурами. Количество проводимых торгов возросло почти вдвое. Это незамедлительно сказалось на росте расходов бюджета, связанных с размещением заказов: помимо дополнительных затрат на опубликование извещений и протоколов в официальных СМИ, возросли накладные расходы на организацию возросшего количества торгов.

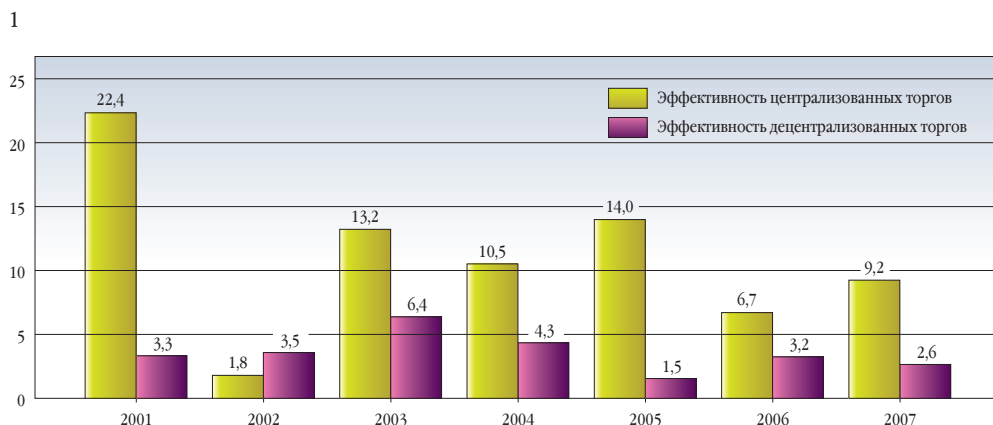
Несмотря на то что к 2007 году механизмы размещения были отлажены, прежних результатов достичь не удалось, поскольку система закупок для государственных нужд Томской области лишилась своего главного козыря – централизованного подхода к размещению заказов.

В 2007 году средняя эффективность проведенных торгов составила 6,8%, при этом от централизованных в соответствии с новым законодательством торгов было получено всего 10% общей экономии. Объем размещенного заказа на поставку товаров и эффективность торгов представлены на рисунках 2 и 3.

В общем объеме размещенных заказов для государственных нужд Томской области значительный удельный вес (83%) занимают строительные и проектные работы.

При таком значительном удельном весе подрядных торгов особые опасения вызывает проблема невозможности привлечения к торгам на выполнение работ по строительству и капитальному ремонту квалифицированных подрядчиков, поскольку от качества выполненных работ зачастую зависит жизнь и здоровье людей. Нужны конкретные нормы и регламенты по недопущению к госзаказу поставщиков, у которых нет качественного производства и соответствующих технологий. Не спасает и предусмотренный в контрактах порядок приемки продукции, поскольку некачественные поставка товаров, выполнение





СРАВНИТЕЛЬНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ И ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ТОРГОВ ЗА 2001–2007 ГОДЫ (В ПРОЦЕНТАХ)

работ, оказание услуг приводят к несвоевременному исполнению возложенных на заказчика государством обязанностей и задач.

Законом предусмотрена возможность требования опыта работы, а значит и соответствующей квалификации у подрядчиков, но только по аукционам, если начальная цена контракта превышает 50 млн. рублей.

Анализ размещения заказов для государственных нужд Томской области показал, что в 2006 году в Томской области только по 8 торгам начальная цена контрактов составляла более 50 млн. рублей, а в 2007 году – по 14. Средние начальные цены контрактов, размещаемых на торгах в 2006 году с учетом заключения контракта с единственным поставщиком, составили 14 840,8 тыс. рублей, в 2007 году – 21 204,3 тыс. рублей.

За 2007 год с применением программного продукта «Электронная торговая площадка» было проведено 120 открытых аукционов в электронной форме со средней экономической эффективностью 12,4% по состоявшимся торгам. Аукционы в электронной форме показали самый высокий процент эффективности. В среднем в одном аукционе в электронной форме было 5 участников размещения заказа, тогда как в конкурсах – 4, а в аукционах – всего 3.

Практическая эксплуатация электронной торговой площадки показала, что электронная форма торговли привлекательна как для государственных заказчиков в связи с реальным сокращением сроков размещения заказа и возможностью закупки товаров по торговым маркам, так и для субъектов малого предпринимательства и организаций, ранее не участвующих в процедурах размещения заказа из-за нежелания формировать большой пакет документов в качестве заявки на участие в торгах в условиях отсутствия квалифицированных специалистов, способных подготовить такой пакет.

Помимо электронной торговой площадки нельзя не отметить работу официального сайта «Государственный заказ Томской области». За 2007 год на этом сайте опубликовано 1956 извещений о торгах и котировках, в среднем к сайту в сутки обращалось свыше 5700 пользователей. Результатом информационной доступности

сайта стал постепенный рост доли участников размещения заказа из иных регионов: в 2007 году она составила 20% от общего числа участников (в 2006 году – 18%, а до 2006 года данный показатель не поднимался выше 13%). В 2007 году по итогам работы за 2006 год официальный сайт «Государственный заказ Томской области» вошел в десятку лучших по Российской Федерации.

Несмотря на отсутствие в федеральном законодательстве требования о необходимости планирования и своевременного формирования заказа на закупку товаров, работ и услуг, Администрация Томской области восьмой год подряд формирует заказ до начала финансового года и на основе его анализа постоянно обновляет на официальном сайте план размещения заказов для нужд Томской области путем проведения торгов.

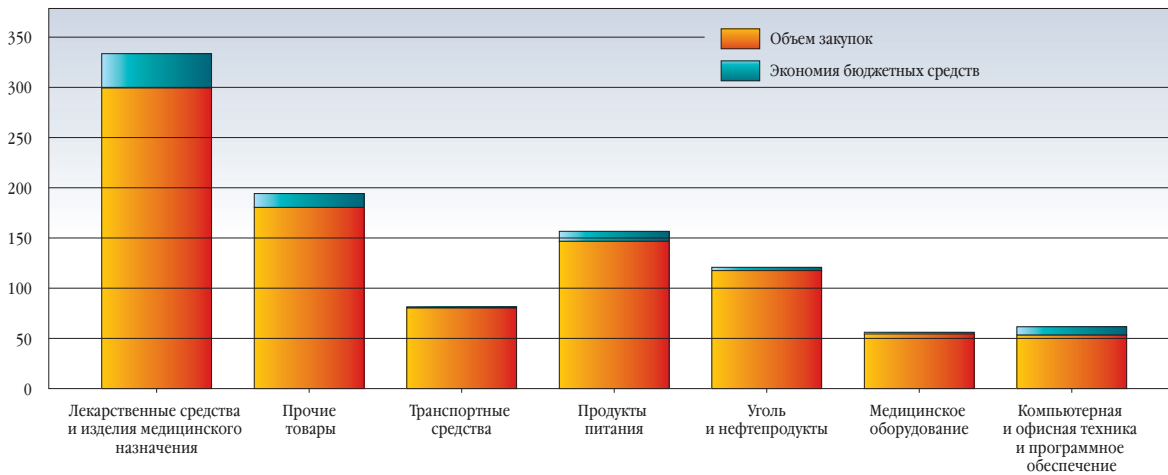
За 2006–2007 годы уполномоченным на размещение заказов органом – Департаментом государственного заказа и ценовой политики – в полной мере реализована установленная схема взаимодействия с государственными заказчиками, сформировано 17 постоянно действующих комиссий уполномоченного органа по проведению торгов. В результате системного подхода в работе уполномоченного органа сегодня разработаны методические основы размещения отдельных групп товаров, работ и услуг.

После вступления в силу Федерального закона о закупках, помимо объективных проблем реформирования закупочной системы Томской области, Администрация Томской области столкнулась с проблемой отсутствия квалифицированных кадров у государственных и муниципальных заказчиков. В связи с этим ведется постоянная работа по обучению государственных и муниципальных заказчиков по вопросам организации размещения государственных и муниципальных заказов. За 2007 год прошли обучение по вопросам государственных закупок порядка 370 специалистов.

Задачи снижения затрат времени на ввод и передачу информации о размещении заказов, повышения прозрачности проводимых процедур, защищенности

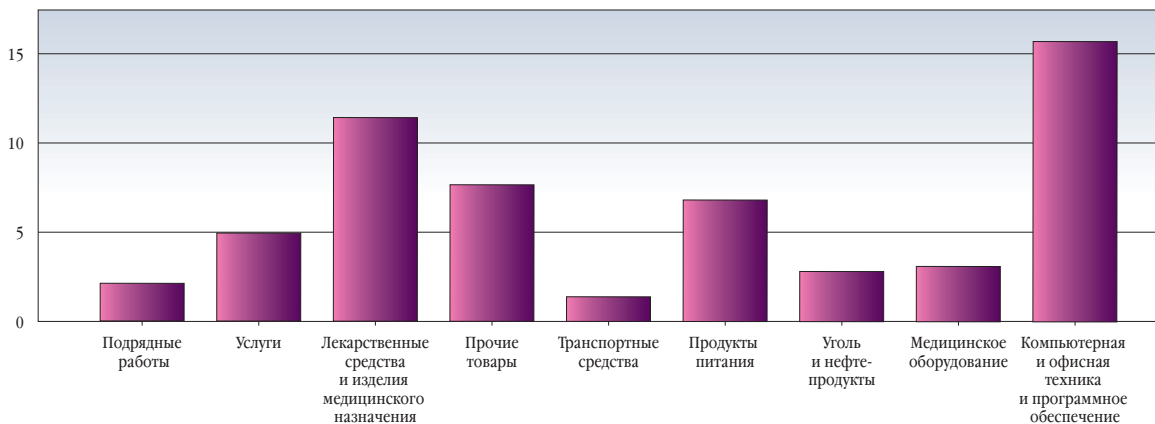


2



ОБЪЕМ ЗАКАЗА НА ПОСТАВКУ ТОВАРОВ В 2007 ГОДУ (МЛН. РУБЛЕЙ)

3



ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗА ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ В 2007 ГОДУ (В ПРОЦЕНТАХ)

внутренней информации, единства информационного пространства в системе государственного заказа решаются путем внедрения в практику государственных заказчиков работы в единой автоматизированной информационной системе (АИС).

В 2006 году администрацией области приобретена и адаптирована автоматизированная информационная система по управлению государственным заказом.

Отличительными особенностями программного продукта «Госзаказ», внедренного на территории Томской области, являются следующие:

– Трехуровневая схема детализации процедуры размещения заказа.

Все закупки в системе описываются с помощью наименования процедуры, наименования лота и конкретного наименования товарной позиции. Для этого на этапах формирования заказа, размещения заказа и заключения контрактов при создании документов используется единый областной справочник товаров, работ, услуг, который ведется Администрацией Томской облас-

ти с 2001 года. Это позволяет не только детально описать свойства конкретныхкупаемых товарных позиций, но и взаимоувязывать следующие массивы информации: перечень планируемых к закупке товаров, работ и услуг с техническими заданиями к торгам и котировкам, являющимися основанием для информации о предложениях победителей торгов и котировок, которые в свою очередь являются спецификациями к государственным контрактам. Причем использование различных уровней справочника позволяет решить проблему невозможности указания конкретных торговых марок на этапе размещения заказа и на этапе заключения контрактов.

– Наличие документооборота специализированных организаций.

– Возможность консолидации закупок на внутриведомственном и межведомственном уровне для проведения централизованных торгов.

– Наличие встроенных методик оценки конкурсных предложений.





НАГРАДА ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ
В НАЦИОНАЛЬНОМ РЕЙТИНГЕ
ПРОЗРАЧНОСТИ ЗАКУПОК ЗА 2007 ГОД

– Автоматическое формирование извещений о торгах и запросов котировок, сведений о заключенных контрактах, статистических форм. АИС «Госзаказ» решает следующие ключевые задачи:

1. Осуществление государственных закупок в соответствии с требованиями федерального законодательства, сокращение процедурных нарушений законодательства государственными заказчиками (в том числе нарушений по срокам, установленным законом, по превышению предельных размеров заказов, размещаемых определенными способами, по регламенту взаимодействия между заказчиками и уполномоченным на размещение заказов органом и т.д.), контроль за полнотой составляемых в ходе размещения заказа документов (извещений и протоколов).

2. Внедрение и обеспечение защищенного, юридически значимого электронного безбумажного документооборота между всеми уровнями системы (уполномоченный орган, главные распорядители средств областного бюджета, подведомственные заказчики), что позволяет сокращать сроки прохождения и согласования документов, высвобождает рабочее время специалистов на выполнение рутинных функций в пользу повышения эффективности закупок, сокращает накладные расходы. Наличие единых электронных баз данных, отражающих текущее состояние системы закупок, позволит обеспечить оперативный контроль за процедурами государственных закупок.

3. Расширение возможностей и упрощение процедуры формирования аналитических отчетов за счет унификации ведомственных и сводных информационных массивов на основе единых справочников и классификаторов; обеспечение возможности всестороннего анализа на основе информации, аккумулируемой в системе; создание информационной основы для формирова-

ния целевых и комплексных программ развития региона; сокращение сроков и повышение эффективности решения задач управления регионом; создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития региона.

4. Обеспечение интеграции процессов по расходованию бюджетных средств в финансовом и номенклатурном представлении. Данная интеграция обеспечивается посредством информационного обмена между системой по управлению заказом и системой казначейского исполнения бюджета. Взаимодействие между системами позволит обеспечить прозрачность процесса расходования бюджетных средств.

5. Упрощение механизма участия поставщиков в процедурах размещения государственного заказа, обеспечение проведения электронных процедур размещения государственного заказа – электронных торгов в форме аукциона и закупок методом запроса котировок; возможность подачи заявок на участие в конкурсе в форме электронных документов.

Таким образом, на сегодняшний день можно отметить устойчивое функционирование системы государственных закупок Томской области: федеральное законодательство о закупках исполняется в полном объеме, отсутствуют положительные решения суда о признании торгов недействительными, наблюдается низкий процент обжалований действий заказчиков и комиссий в уполномоченные на осуществление контроля органы.

Процедуры размещения заказа четко регламентированы законом. Но до размещения заказа идет планирование потребностей получателей бюджетных средств. Этот процесс на сегодняшний день фактически никак не урегулирован законом. А на наш взгляд, качество товара надо закладывать в бюджет на момент формирования заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. В Томской области принят Порядок определения



потребностей на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Томской области на очередной финансовый год и плановый период и в настоящее время данный порядок готовится к реализации.

Именно поэтому в 2009 году одной из основных задач Администрации Томской области будет повышение качества планирования потребностей заказчиков. Прогноз объемов закупок на плановый период должен стать базой для формирования расходной части бюджета Томской области. Реалистичное и своевременное планирование заказа для государственных нужд Томской области является также основой для организации централизованного размещения заказа.

Кроме того, продолжится активная работа по обеспечению защиты информации, передаваемой по каналам связи между элементами АИС «Госзаказ», так как конфиденциальная внутренняя информация государственных заказчиков, уполномоченного на размещение заказов органа и специализированных организаций должна быть недоступна для несанкционированного доступа и искажения.

Администрация Томской области серьезно настроена на участие в процедуре отбора Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации операторов электронных площадок, поскольку электронная площадка администрации за 2 года активного функционирования доказала свою эффективность, жизнеспособность и конкурентоспособность.

Наибольшее внимание в настоящее время уделяется Администрацией Томской области выработке мер по защите интересов государственных заказчиков при проведении торгов и исполнении контрактов. Ряд возникающих проблем может быть решен органами исполнительной власти. К таким проблемам относится в первую очередь проблема сговора участников открытых аукционов, направленного на получение права заключения государственного контракта по начальной (максимальной) цене. Так например, в аукционах на поставку лекарственных средств для государственных нужд Томской области в настоящее время отмечается резкий спад конкуренции, что выражается в значительном уменьшении экономии. Если в 2004–2005 годах на конкурсах достигался экономический эффект в размере 17%, то в 2008 году – только 11%. При этом в 2005 году на конкурсах на поставку лекарственных средств и изделий медицинского назначения не состоявшимся признано размещение 9% заказа, а за первое полугодие 2008 года – уже 31%, из них 90% – предложения единственных поставщиков. Таким образом, налицо раздел рынка поставок лекарственных средств для государственных нужд Томской области между фармацевтическими компаниями.

Но некоторые проблемы, характерные для всей системы государственных закупок в Российской Федерации, могут быть урегулированы только законодательно.

Так, необоснованное увеличение срока размещения заказов и возникновение угрозы перебоев в обеспечении нормальной жизнедеятельности на территории Томской области связано с существенной долей (свыше 8%) несо-

стоявшихся открытых аукционов в электронной форме, по которым невозможно заключение контракта с единственным сделавшим предложение поставщиком, а также невозможно заключение контракта с поставщиком, сделавшим второе после победителя аукциона предложение, в случае отказа победителя от заключения контракта.

Нельзя также не отметить невозможность достижения объективного соотношения между ценой товаров, работ и услуг и их качественными характеристиками даже при наличии подробного технического задания, поскольку закон накладывает значительные ограничения на порядок формирования требований к товарам, работам и услугам – конкурсная документация не должна содержать требования к товару, его производителю, информации, работам, услугам, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников размещения заказа. А где эта грань между ограничением конкуренции и законными желаниями заказчика? Поэтому считаем целесообразным увеличение значимости критериев качества товаров, работ и услуг и квалификации участника размещения заказа до 40%.

Большую проблему для заказчиков несет неопределенность их действий в случае вынесения судом определения об обеспечении иска о расторжении контракта по предметам, не перечисленным в законе. Как известно, рассмотрение судом исков о расторжении контрактов – довольно длительная процедура. В целях своевременного обеспечения потребностей в товарах, работах и услугах заказчиков предлагаем законодательно установить право заказчика, не дожидаясь решения суда, провести повторное размещение заказа путем конкурса или аукциона на поставку необходимых товаров, работ и услуг.

Нельзя не отметить ограничение конкуренции, особенно для малого и среднего бизнеса, при проведении аукционов на значительные объемы заказа за счет законодательно установленного и неснижаемого размера обеспечения заявки на участие в аукционе.

По ряду предметов закупок гражданское законодательство не предусматривает понятие объема, что приводит к невозможности выполнения требований законодательства.

Однако, несмотря на массу проблем, возникших в связи со вступлением в силу нового федерального закона, можно сказать, что Администрация Томской области вот уже в течение двух с половиной лет является надежным партнером для государственных заказчиков в вопросах формирования, размещения и исполнения государственного заказа и неизменным ориентиром для муниципальных и федеральных заказчиков, расположенных на территории Томской области.

Важным итогом работы Администрации Томской области стало участие в Национальном рейтинге прозрачности закупок (категория «региональные закупщики») за 2007 год, по результатам которого Томская область получила высший рейтинг – «Гарантированная прозрачность», и вошла в четверку регионов – лидеров рейтинга. Однако даже гарантированная прозрачность нашей системы не позволяет добиться максимальной эффективности от размещения заказов, и это главная задача, которая стоит перед системой на предстоящие три года.