

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОСТАВЩИКОВ (ПОДРЯДЧИКОВ, ИСПОЛНИТЕЛЕЙ) ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ ЗА 2014 ГОД

В 2014 году министерством по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области (далее – министерство) в целях обеспечения эффективного использования средств бюджета Иркутской области осуществлялся прием заявок на закупку заказчиков, формирование и публикация документации о закупках, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения нужд Иркутской области.

1. КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ И КАЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ ЗАЯВОК НА ЗАКУПКУ

Количество заказчиков, размещающих заявки на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств бюджета Иркутской области и зарегистрированных в АИС «АЦК-Госзаказ» составляет **1005 единиц**. В отчетном периоде заявки на размещение заказа через министерство подало около 500 заказчиков, что почти на 100 единиц выше, чем за весь 2013 год.

В течение отчетного периода заказчиками Иркутской области в АИС «АЦК-Госзаказ» сформировано **33 558 заявок** на закупку (**22 931** заявок на закупку в 2013 году). Количество сформированных заявок на 10 627 единиц превышает уровень 2013 года (т.е. на 46 %).

Статистика по заявкам на закупку в поквартальном разрезе:

Период	Сформировано заявок		Количество заявок, поступивших в министерство		Принято министерством в обработку	
	2013 год	2014 год	2013 год	2014 год	2013 год	2014 год
1 квартал	3 935	8285	3236	4660	1948	3129
2 квартал	4 421	8022	2728	5301	1846	3258
3 квартал	5 441	8709	3813	5268	2544	3031
4 квартал	9 134	8542	5187	2583	3685	1405
ИТОГО	22 931	33 558	14 964	17 812	10 023	10 823

Из общего количества сформированных заявок на закупку в министерство поступило **17 812 заявок** (в 2013 году – **14 964**), что на 2 848 заявок больше, чем за 2013 год.

В отчетном периоде завершена обработка 2350 переходящих с прошлого года заявок, а из числа принятых в обработку 137 заявок по состоянию на 1 января 2015 года остались на рассмотрении (обработка не завершена).

Из числа поступивших в министерство заявок отказано по всем основаниям, включая отказ от проведения закупки по просьбе заказчика и в связи с признанием закупки несостоявшейся **10 576 заявок**, что составляет 51,5% от общего количества (**10 751** заявка в 2013 году, что составило 48,59%).

Статистика по заявкам на закупку заказчиков:

Заявки на закупку	2013		2014	
	Кол-во	Удельн. вес	Кол-во	Удельн. вес
Общее количество сформированных заказчиками заявок на закупку	22 931	100%	33 558	100%
Не поступили в уполномоченный орган (по причинам самостоятельного размещения заказчиками закупок, отказа заказчика от подачи заявки, переноса срока подачи заявки, отсутствия лимитов бюджетных средств, отказа главными распорядителями бюджетных	7967	34,7%	15 746	47 %
Отказано уполномоченным органом (по причинам несоответствия действующему законодательству, порядку взаимодействия)	4 941	21,6%;	6 989	20,8 %
Принято в обработку уполномоченным органом (с учетом переведенных в статус «отказано» по результатам несостоявшихся закупок)	10 023	43,7%	10 823	32,2 %

Основанием для отказа являлось несоответствие требованиям Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 44-ФЗ) и Положения о министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 12 августа 2013 года № 301-пп, при этом основными причинами отказа стали:

- неверно выбранный способ определения поставщика;
 - отсутствие необходимых прилагаемых документов к электронному документу заявка на закупку в АИС «АЦК-Госзаказ»;
 - декомпозиция (искусственное дробление размещенного заказа на поставку одноименных товаров (работ, услуг);
 - группировка товаров (работ, услуг), составление технического задания без учета требований Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
 - отсутствие обоснования или некорректное обоснование начальной максимальной цены контракта;
 - наличие несоответствия предмета контракта наименованию размещаемого заказа, техническому заданию, кодам товаров, работ, услуг;
 - отсутствие или некорректное заполнение полей электронного документа заявка на закупку, в том числе кодов ОКПД, банковских реквизитов для предоставления обеспечения заявок участников и исполнения контрактов;
 - разночтения в документах, в том числе между заявкой и контрактом, заявкой и обоснованием начальной максимальной цены контракта, техническим заданием и контрактом.

2. АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКОВ (ПОДРЯДЧИКОВ, ИСПОЛНИТЕЛЕЙ)

В отчетном периоде министерство проводило определение поставщиков следующими способами: открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, аукцион в электронной форме, запрос предложений, запрос котировок.

В большинстве случаев закупки проводились в форме электронных аукционов на площадке оператора электронных торгов ООО «РТС-тендер».

Сводная таблица размещения по способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) министерством:

Тип размещения	Кол-во объявленных процедур (лотов)	Начальная максимальная цена	Сумма контрактов, заключенных на отчетную дату, руб.	Экономия бюджетных средств	
				руб.	%
Открытый конкурс	180/312	2 114 101 944,40	928 829 198,9	96 801 845,03	9,1
Из них:					
состоялись	84	698 831 803,18	629 335 692,9	91 132 938,99	13,0
не состоялись, один участник	130	362 457 788,99	299 493 506,0	5 668 906,04	1,6
не состоялись, нет участников	80	105 719 291,72	X	X	X
в процессе размещения	1	1 096 835,91	X	X	X
отменено закупок	17	945 996 224,60	X	X	X
Конкурс с ограниченным	423/1529	524 650 165,22	261 683 821,9	38 736 061,10	10,7
Из них:					
состоялись	361	186 239 013,34	124 062 228,3	24 571 277,10	13,2
не состоялись, один участник	461	174 160 689,45	137 621 593,6	14 164 784,00	8,1
не состоялись, нет участников	594	112 630 485,76	X	X	X
в процессе размещения	85	47 600 978,88	X	X	X
отменено закупок	28	4 018 997,79	X	X	X

Электронный аукцион	7834	20 206 450 962,98	13 082 729 826	1 180 737 056,00	7,9
Из них:					
состоялись	4468	8 211 999 863,00	6 634 919 458	1 180 737 056,00	14,4
не состоялись, один участник	2026	6 780 624 840,61	6 447 810 368	X	X
не состоялись, нет участников	1065	4 185 324 599,10	X	X	X
в процессе размещения	162	640 990 123,07	X	X	X
отменено закупок	113	387 511 537,20	X	X	X
Запрос котировок	185	29 284 625,46	18 411 749,87	3 796 371,91	15,9
Из них:					
состоялись	68	13 047 704,78	10 006 830,85	2 710 552,69	20,8
не состоялись, один участник	58	10 858 366,28	8 404 919,02	1 085 819,22	10,0
не состоялись, нет участников	57	5 240 361,89	X	X	X
отменены закупки	2	138 192,51	X	X	X
Запрос предложений	44	1 600 397 111,84	1 582 705 110,33	3 390 538,72	0,2
Из них:					
состоялись	6	1 542 812 274,30	1 539 704 000	3 108 274,30	0,2
не состоялись, один участник	25	43 283 374,75	43 001 110,33	282 264,42	0,7
не состоялись, нет участников	13	14 301 462,79	X	X	X
Всего	9 904	24 474 884 809,90	15 874 359 707	1 323 461 872,76	7,34
В т.ч. состоявшиеся	4987	10 652 930 658,60	8 938 028 210,05	1 302 260 099,08	12,2

Сумма экономии в целях настоящего анализа рассчитывается как разница цены заключенных государственных контрактов и начальной максимальной цены закупок, по которым заключены контракты.

Общая сумма экономии при всех видах закупок для обеспечения нужд

Иркутской области за 2014 год составила **1 323 461 872 рубля 76 копеек** (в 2013 году 1 189 553 911 рублей 97 копеек), то есть на **133 907 960 рублей 79 копеек** больше, чем в 2013 году. В относительном выражении экономия состоявшихся процедур составила **12,2%** (11,96% в 2013 году). Средний процент экономии бюджетных средств при определении поставщиков конкурентными способами – является показателем качества исполнения основного мероприятия по обеспечению эффективности деятельности министерства, предусмотренного подпрограммой «Реализация государственной политики по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области» государственной программы «Совершенствование механизмов управления экономическим развитием» на 2014 - 2018 годы (далее – государственная программа). Плановый показатель составил 11,89 %. Фактическая экономия превысила плановый показатель на 0,31 процентный пункт.

Показатель экономии всех проведенных процедур – **7,34%** (6,1% в 2013 году), что на **1,2** процентных пункта выше общего показателя по итогам 2013 года. Основной причиной роста общего показателя эффективности явилось повышение удельного веса контрактов, заключенных по итогам конкурентных состоявшихся процедур.

В отчетном периоде существенно выросла доля конкурсов в общем объеме закупок - с **1,1%** по результатам 2013 года до **18,6 %** в 2014. Всего в 2014 году было объявлено **603** конкурса по **1841** лотам. Для сравнения за весь предыдущий год было проведено **62** открытых конкурса с общим числом лотов **95** единиц. Значительный рост конкурсов связан с введением Федеральным законом 44-ФЗ нового способа определения поставщиков – конкурса с ограниченным участием, позволяющего предъявлять к участникам дополнительные требования. Конкурс с ограниченным участием был выбран министерством для закупок продуктов питания как наиболее способствующий минимизации поставок некачественного продовольствия в учреждения социальной сферы Иркутской области.

Открытыми конкурсами осуществлялся подбор поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в основном для выполнения услуг по разработке проектной документации, оказания медицинских и социальных услуг по заявкам учреждений, подведомственных министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, услуг страхования.

Экономия бюджетных средств Иркутской области по итогам проведенных конкурсов составила **9,5%** против **4,7%** по итогам 2013 года. При этом экономия в случае наличия конкуренции составила **13,1 %**, в 2013 году - **5,3%**. Наибольшие показатели экономии получены по конкурсам на выполнение работ по разработке проектной документации, заказчиком по которым явилось ОГКУ «Дирекция автодорог». По одному конкурсу – на оказание услуг по государственной кадастровой оценке земельных участков в составе земель особо охраняемых территорий и объектов для министерства имущественных отношений Иркутской области экономия составила **70 %**: при начальной максимальной цене **2 832 267 рублей** контракт заключен с ООО НПФ «Недра» на сумму **849 500,00 рублей**.

В течение отчетного периода проведено **7 834** аукционов в электронной форме (**8 491** - в 2013 году). Доля закупок, объявленных электронными способами, сократилась с 98,9 % в 2013 году до **79,1%** в 2014 году, что связано с ростом числа закупок, проводимых, в том числе, новыми способами определения поставщиков. Экономия бюджетных средств Иркутской области по итогам проведенных состоявшихся аукционов составила **1 180 737 056 рублей** (14,4%).

Из общего количества проведенных электронных аукционов **3091** признаны несостоявшимися (**39,5 %** против **46,3%** в 2013 году), в том числе **25,8 %** (против **32,9%** в 2013 году) по причине вынесения решения о заключении контракта с единственным участником и **13,6 %** (против **13,4%** в 2013 году) в связи с отсутствием заявок участников.

По всем видам закупок для обеспечения нужд Иркутской области за 2014 год доля объема закупок, проведенных путем состоявшихся конкурентных процедур, в общем объеме закупок составила 50,35 %, что превышает плановый показатель качества исполнения основного мероприятия государственной программы на 8,5 процентных пункта.

Одной из причин большого процента несостоявшихся закупок остается указание заказчиком в техническом задании характеристик требуемого к поставке товара, соответствующих характеристикам товаров одного производителя. Большинство закупок с единственным участником были совершены для нужд учреждений, подведомственных министерству здравоохранения Иркутской области. Снижение цены контракта на 70% и более зафиксировано на **146 аукционах**, заказчиками которых в основном являлись также учреждения, подведомственные министерству здравоохранения Иркутской области.

Наиболее эффективным по показателю экономии в 2014 году был способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) путем проведения запроса котировок – **15,9%** общий показатель и **20,8%** по состоявшимся процедурам.

В 2014 году министерством проведены 3 крупные закупки, начальная (максимальная) цена по которым превышает 500 млн. рублей. По всем процедурам заказчиком выступало ОГКУ «Дирекция автодорог». Закупка на выполнение работ по реконструкции автомобильной дороги «Иркутск-Листвянка» на участке км 8 – км 12 в Иркутском районе Иркутской области с начальной ценой 1,5 млрд рублей проводилась дважды, по причине признания несостоявшейся процедуры проведения электронного аукциона и проведения повторной путем запроса предложений. Согласно требованиям законодательства о контрактной системе до начала объявления определения поставщиков заказчиком был проведен первый этап общественного обсуждения закупок на стадии плана-графика. Второй этап был проведен министерством на этапе подачи заявок на участие в электронном аукционе. По итогам проведенного общественного обсуждения замечаний в адрес уполномоченного органа не поступало.

В связи с передачей полномочий по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) путем проведения аукционов в электронной форме с начальной (максимальной) ценой контракта менее пятисот тысяч рублей, запросов предложений в случаях, предусмотренных пунктами 2, 3, 7, 9, 10 части 2 статьи 83 Федерального закона № 44-ФЗ, запросов котировок, на заказчиков Иркутской области, в 2014 году закупки за счет средств бюджета Иркутской области проводились в том числе заказчиками самостоятельно.

В большинстве случаев закупки проводились в форме электронных аукционов.

Сводная таблица размещения по способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) заказчиками:

Тип размещения	Кол-во объявленных процедур (лотов)	Начальная максимальная цена	Сумма контрактов, заключенных на отчетную дату, руб.	Экономия бюджетных средств	
				руб.	%
Электронный аукцион	5912	2 457 402 311,78	829 492 492,2	137 541 831,10	13,5
Из них:					
состоялись	2978	735 482 801,70	573 763 327,6	137 541 831,10	18,7
не состоялись, один участник	1510	284 583 237,01	255 729 164,6	X	X
не состоялись, нет	957	1 331 392 771,95	X	X	X
в процессе размещения	359	84 169 556,96	X	X	X
отменено закупок	108	21 773 944,16	X	X	X
Запрос котировок	1461	229 003 330,45	154 272 750,57	23 426 677,71	12,1
Из них:					
состоялись	643	116 896 596,78	91 261 087,53	18 542 811,51	15,9
не состоялись, один участник	597	76 996 749,81	63 011 663,04	4 883 866,20	6,3
не состоялись, нет участников	149	19 579 564,18	X	X	X
в процессе размещения	61	13 247 212,46	X	X	X
отменено закупок	11	2 283 207,22	X	X	X
Запрос предложений	17	10 806 262,85	9 572 888	297 851,98	3,0
Из них:					
состоялись	2	1 008 482,00	922 048	86 434,00	8,6

не состоялись, один участник	11	8 862 257,98	8 650 840	211 417,98	2,4
не состоялись, нет участников	4	935 522,87	X	X	X
Всего	7390	2 697 211 905,08	993 338 130,77	161 266 360,79	13
В т.ч. состоявшиеся	3 623	853 387 880,48	665 946 463,13	156 171 076,61	18,3

Сумма экономии в целях настоящего анализа рассчитывается как разница цены заключенных государственных контрактов и начальной максимальной цены закупок, по которым заключены контракты.

Заказчиками Иркутской области самостоятельно было проведено **5912** электронных аукционов (завершенных процедур), что на **24,5 %** меньше, чем проведенные министерством аукционы в 2014 году. При этом доля состоявшихся аукционов составляет **50,3%**, что на 6,7% ниже показателя министерства. Из общего количества проведенных заказчиками электронных аукционов **41,7%** не состоялись, в том числе **25,5%** по причине вынесения решения о заключении контракта с единственным участником (25,8% - у министерства) и **16,2%** в связи с отсутствием заявок участников (13,6% - у министерства).

Доля состоявшихся запросов котировок составила **44%** (36,7% - у министерства). Доля состоявшихся запросов предложений составила **11,7%** (13,6% - у министерства).

Основными причинами большого процента несостоявшихся закупок остается указание заказчиком в техническом задании характеристик требуемого к поставке товара, соответствующих характеристикам товаров одного производителя, указание в документации условий исполнения контракта, приводящих к ограничению количества участников закупки (указание коротких сроков поставки товара, выполнения работ, условий исполнения, приводящих к дополнительным затратам, не заложенным в цену товара), несоответствии информации, размещаемой на официальном сайте, сведениям, указанным в документации.

Общая сумма экономии при всех видах закупок, проведенных заказчиками Иркутской области для обеспечения нужд Иркутской области за 2014 год составила **161 266 360 рублей 79 копеек**. В относительном выражении экономия состоявшихся процедур составила **18,3%**. Показатель экономии всех проведенных процедур – **13 %**.

Высокий процент экономии бюджетных средств не является показателем эффективной работы заказчика по определению поставщика. Достижение среднего процента экономии бюджетных средств при проведении закупок свыше 15 % говорит о недостоверном обосновании начальной (максимальной) цены контракта.

3. Совместные закупки

В 2014 году министерством проводились совместные закупки на поставку горюче-смазочных материалов, технических средств реабилитации, средств дезинфекционных, перевязочного материала, изделий стерильных одноразовых медицинских, изделий канцелярский, бумаги, инструментов колющих. Всего было проведено **31 закупка** на общую сумму 59 019 843 рубля 02 копейки. Общая экономия по всем закупкам составила 20 %. Несостоявшимися были признаны **9 закупок** на сумму 20 356 826 рублей 15 копеек, из них **4** по причине отсутствия заявок на сумму 15 101 248 рублей 39 копеек, по причине подачи единственной заявки - **5 закупок** на сумму 5 255 577 рублей 76 копеек.

Состоявшимися были признаны процедуры на общую сумму 37 999 692 рубля 27 копеек. Экономия составила **22,8 %**. Среднее количество участников в процедурах совместных закупок - **3**. Наибольшая экономия была достигнута при поставке технических средств реабилитации (от 16% до 60 %), перевязочного материала (до 48%), одноразовых стерильных изделий (до 46%).

4. АНАЛИЗ КОНКУРЕНЦИИ

Всего на проведенные закупки для нужд заказчиков Иркутской области за 2014 год подано **38 151 заявок** на участие от поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Среднее количество участников на 1 процедуру, проведенную министерством, включая процедуры, на которые не было подано или допущено ни одного участника, по всем способам определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей - **2,53 (2,4 - по аукционам, проведенным заказчиками)**. Среднее количество участников состоявшихся процедур - **3,93 (3,48 - у заказчиков)**, что на 1,13 единиц выше показателя объема, установленного государственной программой, среднее количество участников закупок товаров, работ, услуг для областных государственных нужд, принявших участие в одной конкурентной процедуре.

Наиболее высокий показатель конкуренции - **2,73** (по состоявшимся - **4,06**) сложился на электронных аукционах. В 59 случаях участие в торгах приняло более 20 участников, предметом которых являлись услуги по текущему и капитальному ремонту. Снижение цен при данном уровне конкуренции варьировало в диапазоне от 18% до 60%.

5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Основной характеристикой работы министерства в 2014 году явилось уменьшение общего количества и объема закупок, размещаемых через уполномоченный орган, по причине передачи полномочий заказчикам Иркутской области по определению поставщика с начальной (максимальной) ценой контракта ниже 500 тысяч рублей путем проведения электронных аукционов, запросов котировок.

Показатели деятельности министерства свидетельствуют о достижении целей, устанавливаемых в рамках реформирования системы государственных закупок, проводимых Правительством Российской Федерации, Правительством Иркутской области.

Вместе с тем, проведенный министерством анализ закупок региона выявил ряд основных проблем, в числе которых:

1. неэффективное функционирование информационной системы, отсутствие возможности сопровождения полного цикла закупочной деятельности от планирования и размещения до мониторинга исполнения государственных контрактов с учетом положений Федерального закона № 44-ФЗ;

3. отсутствие единообразия при формировании технических заданий на одни и те же товары, формирование заказчиками неконкурентных технических заданий накупаемую продукцию;

4. различные подходы при формировании цены контракта на одни и те же товары;

5. неэффективное ценообразование децентрализованных закупок;

6. отсутствие систематизации закупок однородных товаров;

7. низкоэффективная система планирования государственных закупок.

В 2015 году министерством будет продолжена работа по обеспечению прозрачности процедур определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей, что является основой дальнейшего развития добросовестной конкуренции, повышения качества продукции, покупаемой для государственных нужд Иркутской области, снижения уровня коррупции и оптимизации расходования бюджетных средств при обеспечении государственных нужд. В целях реализации поставленных задач предлагается:

1. рекомендовать главным распорядителям бюджетных средств организовать работу по усилению контроля за качеством подготовки заявок на закупки;

2. внедрить систему рейтингования заказчиков на основе ключевых показателей эффективности;

3. провести комплекс мероприятий по организации ведомственной централизации закупок по видам объектов закупок;

4. обеспечить комплекс мероприятий по централизации закупок, осуществляемых за счет межбюджетных трансфертов;

5. определить правила нормирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Иркутской области;

6. продолжить работу по созданию региональной информационной системы в сфере закупок Иркутской области;

7. организовать систему планирования и обсуждения закупок крупного оборудования для учреждений здравоохранения, образования и социальной сферы;

8. организовать работу по проведению совместных закупок в 1 квартале 2015 года;

9. внедрить механизмы, обеспечивающие общественный контроль в сфере закупок Иркутской области.