



Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

Краткая информация 21

Август 2011

Государственные закупки

Оценка результатов

СОДЕРЖАНИЕ

- Каково обоснование для оценки результатов государственных закупок?
- Какие преимущества имеет эффективная оценка результатов?
- Как оценить результаты
- Методологии для оценки результатов на разных уровнях системы государственных закупок

1. Каково обоснование для оценки результатов в государственных закупках?

Контракты государственных закупок представляют значительную долю в ВВП и в бюджете государственных расходов любой страны. Согласно данным, опубликованным Европейской Комиссией в своем недавнем Оценочном Отчете (2011), государственные закупки в ЕС составили 2100 миллиардов Евро в 2009, или 19 % ВВП. Только эти уровни затрат предоставляют вескую причину для изучения результатов операций государственных закупок на всех уровнях.

Основная цель системы государственных закупок государства - предоставление эффективности и “соотношения цены и качества” в использовании государственных средств с соблюдением требований ЕС и национальных законов и политики. Оценка результатов заключается в стремлении ответить на фундаментальный вопрос: в конечном счете, задействованы ли, в соответствии с установленными главными целями, закупочные системы и операции.

В системе государственных закупок могут быть идентифицированы три разных уровня оценки результатов.¹ Существуют тесные связи между тремя уровнями, относительно взаимозависимости результатов. Однако, потребности, цели и методологии для оценки результатов могут различаться.

1. **Национальный (Мета) Уровень** – оценка результатов национальных систем государственных закупок
2. **Уровень Государственного закупщика (Макро)** – оценка результатов операций государственного закупщика
3. **Уровень контроля исполнения контракта (Микро)** – оценка исполнения отдельного контракта

¹ Комитет по связям высшего органа Аудита Европейского Союза ввел в Государственные закупки Мета, Макро и Микро Уровни, Буклет Аудита (2010)

2. Какие преимущества имеет эффективная оценка результатов?

Главные преимущества эффективной оценки результатов изложены ниже, с учетом трех разных уровней оценки результатов.

Национальный (Мета) Уровень: Доброкачественная информация о результатах (стандарта и качества) систем государственных закупок на национальном уровне:

- способствует политикам понять взаимодействие разных целей политики и как политика воздействует на общий результат деятельности закупочной системы;
- дает возможность правительству и парламенту улучшить качество принятия решений и принять конструктивные и долгосрочные меры, которые самым эффективным способом будут развивать их системы государственных закупок (например, относительно политики закупок и регуляторной реформы, институционального развития и увеличения потенциала);
- могут создать более сильные стимулы для правительств с целью улучшения своих систем государственных закупок, могут помочь в установлении приоритетов для реформных действий в сфере государственных закупок и прослеживании прогресса в сравнении с установленными целями;
- могут предоставить ценную информацию для оценки системы государственных расходов.

Уровень Государственного закупщика (Макро): Хорошая система оценки результатов может способствовать в эффективном осуществлении государственным закупщиком своих операционных целей и стратегий и в принятии решений следующими способами:

- предоставляя информацию, которая ставит их в выгодное положение при определении уровня эффективности их закупочных операций в целом, и на уровне отдельных проектов, таких, как главные инфраструктурные проекты;

- выявляя сильные и слабые стороны в своих закупочных операциях и контролируя прогресс в течение времени, таким образом способствуя установлению правильных приоритетов и принимая соответствующие меры для усиления слабых сторон;
- формируя неотъемлемую часть долгосрочного планирования стратегий и операций, включая процесс годового бюджета, менеджмент и повышение квалификации.

Уровень контроля исполнения контракта (Микро): Контроль за исполнением контрактов на уровне отдельных контрактов в связи с механизмами оплаты:

- стимулирует лучшее исполнение требований контракта с более высоким качеством;
- оценивает работу контракта с точки зрения эффективности и достижения цели “соотношение цены и качества”;
- предоставляет ценные рекомендации и подтверждение тех мер, при которых закупочный процесс был эффективно спланирован и управляем, в частности, в связи с: составлением технических спецификаций или проектного задания; выбором стратегии заключения контракта и модели контракта; выбором процедур закупок; установлением критериев отбора и присуждения; осуществлением оценки заявок и присуждения контракта;
- порождает положительные аргументы и стимулы для изменений и улучшений закупочного процесса на всех его этапах, во внутренних и внешних отношениях, путем непрерывного изучения извлеченных уроков.
- при применении сравнительного анализа, как показателя результатов, государственный закупщик сравнивает свое собственное исполнение с результатами государственных закупщиков, ответственных за аналогичные виды операций

3. Как оценить результаты

3.1 Проблемы: Установление и осуществление эффективной оценки результатов - трудная задача, которая может породить ряд проблем. Полезно заранее понять эти проблемы и учесть их при планировании и осуществлении систем

оценки результатов. Следующие проблемы свойственны системам оценки результатов на всех трех вышеупомянутых уровнях:

- **Последовательность целей политики:** Цели политики, которые меняются или непоследовательны, могут сделать системы оценки результатов бессмысленными и действовать, как ограничение возможностей достижения экономических результатов и эффективности операций государственных закупок до максимума. Следовательно, последовательность в политике и других целях является критическим элементом в эффективной оценке результатов и в управлении.
- **Аккуратная и надежная статистическая информация:** Оценка результатов и управления зависит от качественных и соответствующих данных, которые должны быть собраны разумным и последовательным образом, основанным на серьезной методологии исследования. Значительные усилия должны быть приложены для обеспечения практического применения собранной информации.
- **Определение и оценка эффективности.** Оценка результатов зачастую оценивает “эффективность”, однако не существует единого определения или способа, по которому можно это сделать. Следовательно, необходимо обеспечить последовательное применение согласованного и ясного определения.
- **Введение культуры, направляемой результатом:** Регуляторные и институциональные механизмы не могут предложить большого количества стимулов государственным закупщикам, чтобы они старались стремиться к улучшению эффективности или лучшим результатам, хотя государственный закупщик может попытаться сделать подобные улучшения в связи с экономической необходимостью или при решении задач с улучшением качества. Следовательно, необходимо обратить внимание на то, как регуляторные и институциональные механизмы могут способствовать позитивной оценке результатов.
- **Сильная центральная помощь и руководство:** Многие из вышеуказанных факторов зависят от сильной централизованной поддержки и руководства не только на уровне правительства, но и внутри определенных институтов. Это может потребовать широкой информационной кампании под руководством организаций с четким мандатом, документацией руководства национального уровня и поддержкой. Это может также потребовать политического решения на национальном уровне, обязывающего

государственного закупщика внедрять целенаправленные системы оценки результатов и предоставлять соответствующую информацию для сбора национальных данных.

- **Доступность информации:** Информация, не имеющая широкого распространения и, следовательно, имеющая незначительное практическое применение, делает отчеты о достижениях и результатах неважными. Результаты и полученные данные должны быть представлены в годовом отчете и сделаны доступными прозрачным способом для государственной администрации, также как и для широкой публики для сравнения и анализа. С учетом фундаментальных целей, установленных для операций и систем оценки результатов, отчет должен (i) описать главные полученные данные, в связи с сильными и слабыми сторонами операций государственных закупок, и (ii) установить список рекомендуемых действий для улучшения системы. Результаты должны являться составной частью стратегического краткосрочного и среднесрочного планирования.

Заметка: основополагающие требования, показатели отдачи и показатели вводимых ресурсов

Для оценки результатов на всех трех уровнях важно установить основополагающие требования и установить показатели эффективности. Следующая заметка предоставляет некоторую информацию об этих действиях.

Одним из главных действий является подготовка основополагающих требований, на основании которых будут оцениваться результаты, и, если основополагающее требование представляет собой выбранный стандарт, должен быть указан каждый индикатор, на основании которого будет сделана оценка и сравнение. В принципе, основополагающее требование представляет уровень результатов (приемлемость или результат), который должен быть достигнут в определенный момент времени. Это также является отправной точкой для оценки уровня прогресса в течение определенного времени, например, одного календарного года.

Результаты могут быть оценены разными способами, в зависимости от характеристик использованных индикаторов. Показатели отдачи могут быть оценены с применением цифровых данных (например, достигнутые экономические показатели), в то время, как показатели используемых ресурсов, такие, как качество процедурной рамочной программы, обычно требуют систематической оценки квалифицированными экспертами, дополненными опросами или аналогичными инструментами сбора данных. Финальным компонентом оценочной системы является установление описательных или цифровых целевых показателей и/или комбинацией и той и другой. Правительство устанавливает несколько из таких целей, как часть общих целей для развития общественного сектора и выполнения бюджета, например, в связи с финансовыми сбережениями и улучшением эффективности в предоставлении публичных услуг. Такие цели (установленные на национальном уровне) должны быть осуществлены государственным закупщиком, в то время, как операционные цели, которые предусмотрены исключительно для государственных закупщиков, должны быть установлены руководством государственных закупщиков.

Общим стремлением является развитие систем, основанных на показателях эффективности для предоставления информации и управления качеством, или результатах государственных закупок, что является общей методологией в сфере экономики. Обычно отбор показателей эффективности связывается с показате-

лями отдачи, где для оценки эффективности системы в значительной степени используются поддающиеся количественному измерению факторы. Показатели отдачи демонстрируют работу системы в соответствии с установленным стандартным набором факторов, но они не пытаются объяснить, за счет чего достигнут определенный результат. Пример показателя отдачи в сфере закупок – это стоимость денежных показателей, таких как сбережения и улучшение эффективности. Однако, недостаточно полагаться только на показатели отдачи для оценки стандартов и прогресса системы государственных закупок.

Равным образом важно включить показатели используемых ресурсов и показатели процесса, так как они являются фундаментом для образования объема производства в системе государственных закупок. Очень важно уметь контролировать и/или понять, как достигается этот результат для заключения дополнительных высокоприоритетных целей в государственных закупках, таких как прозрачность, недискриминация, справедливое отношение и отчетность. Инструменты для обеспечения этих целей традиционно связаны с составлением законодательной и регуляторной рамочной программы, институциональным устройством и механизмами для контроля и жалоб. Показатели отдачи могут быть оценены только способом “*субъективных критериев*”, основанных на квалифицированных мнениях независимых специалистов по закупкам. Типичными примерами показателей отдачи являются разные закупочные статистические данные (например, пропорциональная доля использования открытой процедуры и число годовых жалоб) и индексы восприятия (например, индекс удовлетворения потребителей).

4. Методологии для оценки эффективности на разных уровнях государственных закупок

Следующая секция устанавливает примеры методологий, которые могут быть использованы для определения эффективности на трех уровнях.

4.1 Методологии на национальном (мета) уровне

Экспертная оценка и оценивание: Экспертная оценка является инструментом для выявления операций общественного сектора, включая государственные закупки, которое было разработано ОЭСР и используется длительное время. Ко-

манда экспертной оценки состоит из международных экспертов с фундаментальным образованием и компетенцией в рассматриваемой сфере. Цель – выявление сильных и слабых сторон (оценка эффективности) системы закупок, с сосредоточением на главных компонентах, таких как законодательные и институциональные рамочные программы, организации закупок, в связи с компетенцией и возможностями, и рынки. При необходимости, команда экспертной оценки предоставляет рекомендации для улучшений, основанных на анализе и заключениях, однако это полностью является прерогативой страны – предпринять действия после рекомендаций.

Оценка Регулирующего Воздействия (ОРВ): Ролью оценки регулирующего воздействия является предоставление подробной и систематической оценки потенциального воздействия закона или регулирования для оценки возможности урегулирования достичь поставленной цели. Государства-члены ЕС должны внести Закупочные Директивы в законы о государственных закупках и обеспечить, чтобы все национальные положения соответствовали фундаментальным правилам и принципам Договора ЕС (сейчас ДФЕС), однако существует значительная свобода относительно осуществления этих требований государствами-членами.

Необходимость ОРВ возникает от факта, что урегулирование обычно имеет несколько воздействий, которые часто трудно предвидеть без подробных исследований и консультаций со сторонами, подпадающими под их воздействие. Экономический подход к вопросу урегулирования также подчеркивает высокий риск того, что регуляторные расходы могут превысить выгоды. ОРВ в первую очередь является методологией, которая должна быть использована до принятия нового законодательства, но ничто не противоречит применению ОРВ в рамках существующего законодательства, как способа введения регуляторной реформы. ОЭСР опубликовало несколько документов об использовании методологий ОРВ (см. Дополнительное чтение). Процесс Зеленой книги Европейского Союза - другой пример анализа регулирующего воздействия.

Соцопрос заинтересованных структур: Могут быть регулярно проведены соцопросы, направленные на важные сферы и вопросы, связанные с действием системы государственных закупок. Опросные листы должны быть распространены в определенных органах государственных закупщиков, торгово-

промышленных объединениях и отдельных субъектах экономической деятельности, институтах аудита, университетах и других важных заинтересованных структурах, которые имеют интерес к государственным закупкам. Соцопрос может быть подготовлен и организован ведомством государственных закупок страны, независимой организацией или академическим институтом. В случае регулярного повтора соцопроса есть возможность сбора информации о различиях в результатах от одного соцопроса к другому. Результаты соцопроса должны быть использованы правительством в качестве основы для принятия во внимание изменений в системе закупок в сферах, где были выявлены проблемы.

Внешние институты аудита: Внешние институты аудита имеют важные задачи в установлении сильных и слабых сторон осуществления операций государственных закупок на уровне государственного закупщика. Эти проверки имеют целью определение степени соответствия или несоответствия с законами и инструкциями, также как и проверку исполнения и достижений в соответствии с установленными для закупочной деятельности целями и задачами,.

4.2 Методологии на уровне государственного закупщика (макро)

Методологии на этом уровне подготовлены с целью предоставления основы “передового опыта” для государственного закупщика для оценки эффективности деятельности по закупкам. Правительство может также использовать данные, полученные от оценки результатов на этом уровне, для контроля и оценки деятельности государственных закупок и с целью подготовки заключения о воздействии законодательных и институциональных рамочных программ. Результаты системы оценки эффективности на уровне государственного закупщика могут иметь ценный вклад в совокупность национальных достижений, таких как бюджетные сбережения и общие улучшения качества в предоставлении публичных услуг.

Установление целевых показателей: Используемые целевые показатели должны иметь следующие качества:

- *Соответствующий* к тому, что намеревается достичь организация;

- *Относимый* – оцениваемое действие должно быть способным быть воз-действованным действиями, которые могут быть относимы к организации и должны быть ясными, когда речь идет об ответственности;
- *Четко определенными* – ясное и недвусмысленное определение для по-следовательного сбора данных и понятная и легкоприменимая оценка;
- *Своевременными* - достаточно регулярное срочное предоставление дан-ных для прослеживания прогресса, чтобы данные были полезными;
- *Надежными* – достаточно аккуратными для целевого использования и реа-гирующими на изменения;
- *Сравнимыми* или с прошлыми периодами или с похожими программами в других местах;
- *Поддающийся проверке* - с четкой документацией в состоянии, позво-ляющим проверку процесса оценки.

Некоторые примеры поставленных задач, показателей и оценки на уровне государственного закупщика

I. Оценка экономической эффективности

- **Годовые реализуемые сбережения:** Для продуктов и услуг, не имеющих ценовых колебаний на рынке. Изменения цены и стоимости, основанные на ориентировочном комплекте контрактов с идентичным составом (касательно продуктов или услуг и количества), обеспечивающие последовательный учет в течение времени и не подлежащие быстрой смене спецификаций, определяются относительно 1 года и применяются ко всему объему закупок.
- **Отдельный анализ цены:** Для продуктов и услуг, которые подвержены частому колебанию цен и изменениям спецификаций, такие как ИТ и коммунальные услуги, отдельный анализ цены должен быть осуществлен относительно базового года с целью определения размера сбережений или потерь.
- **Годовая реализуемая эффективность в функции закупок (за исключением цены):** Оценка реализуемых, поддающихся проверке сбережений с осуществлением сравнительного анализа расходов/доходов по закупкам от года X до года Y. Эффективность подразумевает те же или улучшенные результаты при меньших ресурсах, преобразовывающие показатели роста производительности через улучшения в отдаче (например, технологические улучшения) или в вводимых ресурсах (например, сотрудничество, логистика и процессы).
- **Эффективность осуществления проекта/контракта:** Для единичных проектов, таких как капитальные вложения и инфраструктурные проекты, анализ реализуемости (экономическая модель) вместе с подробными поставленными задачами, включая расходы и предельные сроки осуществления, составляет базу, по отношению к которой оценивается результат проекта.

II. Оценка качества функций и процедуры закупок

Примеры возможных показателей:

- Средний промежуток времени для планирования и подготовки не должен превышать X дней;

- Средние расходы для планирования и подготовки заявок не должны превысить X Евро
- Состязательные процедуры, такие, как открытая и ограниченная процедура, включая состязательные процедуры ниже порога ЕС, должны быть использованы не меньше, чем в X% общего числа процедур (и в X%, если порог превышает X Евро);
- Несостязательные процедуры, такие, как переговорная процедура без предварительной публикации уведомления о контракте (и прямые присуждения), должны быть сведены к минимуму и не должны превысить X% общего числа процедур;
- Средняя доля участия в связи с открытыми приглашениями во время календарного года не должна быть меньше, чем X заявителей;
- Число контрактов, присужденных МСП, обычно должно быть не меньше, чем X% общего числа контрактов, которые присуждаются в течение календарного года;
- Число жалоб в течение календарного года не должно превысить X% общего числа осуществленных тендерных процедур;
- Процентное отношение электронных закупок не должно быть меньше X% общего числа тендеров в течение календарного года, начиная с X года;

III. Оценка стандартов внешних и внутренних отношений и сотрудничества

Методы оценки:

- Годовые соцопросы удовлетворенности поставщиков проводятся с целью выявления степени удовлетворенности поставщиков сотрудничеством с государственным закупщиком.
- Годовой соцопрос внутренних клиентов проводится с целью выявления степени удовлетворенности внутренних клиентов услугами организаций закупок.

Возможные показатели:

- Сводный индекс удовлетворенности поставщиков должен быть больше, чем X по утвержденной шкале и за год должен вырасти на Y%.
- Сводный индекс удовлетворенности внутренних клиентов должен быть

больше, чем X по утвержденной шкале и за год должен вырасти на Y%.

- Расходы закупок, которые производятся через *совместные рамочные программы* контрактов/соглашений, предоставленные государственными закупщиками, не должны быть менее, чем X% от общего объема закупок.

Сравнительный анализ: Сравнительный анализ, который включает сравнительное исследование или анализ успешных систем закупок всех или нескольких государственных закупщиков, может быть отличным методом оценки. Данные сравнительного анализа могут также предоставляться на национальном уровне для обеспечения использования единой системы оценки результатов по всей стране, что может также способствовать сравнениям на национальном уровне.

Сравнительный анализ также является методом, которым государственный закупщик может сравнить свои собственные операции в разных аспектах с аналогичными внешними предприятиями, такими, как известные своим высоким качеством схожие государственные закупщики. Сравнительный анализ может также быть применен для различных других сравнений, таких, как цены или уровни услуг.

4.3 Методологии на уровне осуществления контракта (микро)

Краткая информация о государственных закупках 22 – Контроль за исполнением контракта излагает методологии, которые могут быть использованы для оценки результатов отдельных контрактов, разделенных на три широкие сферы: оценка исполнения; оценка отношений и контроль за исполнением договора. Оценка результата является частью процесса контроля за исполнением контракта. Оценка результатов отдельных контрактов придерживается вышеописанных правил и устанавливает методы для сбора информации и данных, определяя сферы действия, поставленные задачи, базу, показатели, способы и методы анализа.

Дополнительное чтение:

- Контрактный комитет высших органов аудита Европейского Союза опубликовал руководство об аудите государственных закупок в 2010 году.

- Всемирный банк, OECD/DAC – Методологии для оценки систем закупок (МАСЗ)
- [ОЭСР публикации об оценке регулирующего воздействия: Оценка регулирующего воздействия: Инструмент для последовательной политики \(2009\)](#)
- [Вступительное руководство для осуществления оценки регулирующего воздействия \(2008\):](#) Формирование институциональной рамочной программы для оценки регулирующего воздействия: Руководство для Политиков (2008)
- [Показатели систем Правовых регулирований \(2007\)](#)
- [ОРВ в странах OECD и проблемы для развивающихся стран \(2005\)](#)
- [Список ОРВ \(2004\)](#)
- [Оценка Регулирующего Воздействия – Передовая Практика в странах OECD \(1997\)](#)
- [Десять принятых норм в составлении и осуществлении ОРВ \(1997\)](#)
- Рекомендация Совета OECD об улучшениях качества государственного регулирования