

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ДИНАМИКА И ПРОБЛЕМЫ В 2007-2009 гг

Кирсанова И.А.

преподаватель кафедры менеджмента БГУ, соискатель уч. степени

Государственные закупки Республики Беларусь: определение, структура, соотношение с основными макроэкономическими показателями. В представленном анализе за исследуемый был принят период с 2007 по 2009 гг. Анализ проведен на основании данных статистической отчетности Национального статистического комитета Республики Беларусь.

Сферу государственных закупок в этом периоде регулировали следующие нормативные акты:

1. Указ № 529 «О государственных закупках» от 25 августа 2006 г., срок действия 2007-2008 гг.
2. Указ № 618 «О государственных закупках в Республике Беларусь» от 17 ноября 2008 г, срок действия - 2009 г. и по настоящее время.

Справочно: Утратившим на данный момент силу Указом № 529 «О государственных закупках» было определено, что *государственными закупками* признаются закупки товаров (работ, услуг), осуществляемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств (полностью или частично) республиканского и местных бюджетов, в т.ч. государственных целевых бюджетных фондов, а также государственных внебюджетных и инновационных фондов, внешних государственных займов, кредитов, льготированных за счет средств бюджетов, в т.ч. для государственных нужд, и закупки товаров (работ, услуг), осуществляемые бюджетными организациями.

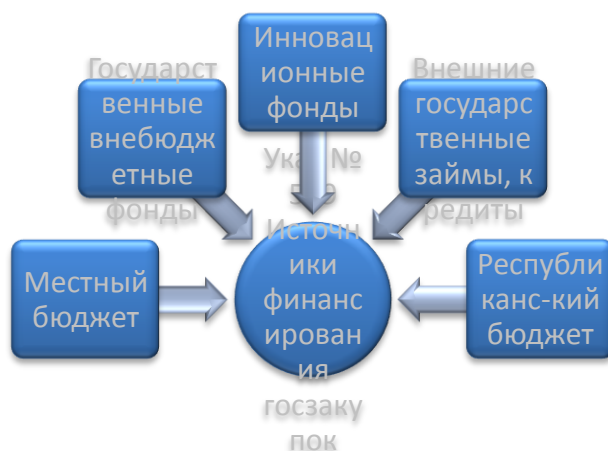


Рисунок 1- Источники финансирования государственных закупок в соответствии с Указом № 529 «О государственных закупках»

Согласно действующему Указу № 618 «О государственных закупках в Республике Беларусь» от 17 ноября 2008 г, который вступил в силу с 1 января 2009 г., государственные закупки – это закупки товаров (работ, услуг), осуществляемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями полностью или частично за счет средств республиканского и местных бюджетов, включая государственные целевые бюджетные фонды, а также за счет государственных внебюджетных и инновационных фондов, в том числе для государственных нужд.



Рисунок 2 - Источники финансирования государственных закупок в соответствии с Указом № 618 «О государственных закупках в Республике Беларусь»

Таким образом, статистические материалы за 2007-2008 гг. включают государственные закупки за счет собственных средств и внешних государственных займов, кредитов, льготлируемых за счет средств бюджетов, а в статистические материалы за 2009 г. эти данные не включены.

Упомянутый факт оказывает влияние на объективность выводов, однако, вместе с тем, следует признать, что ввиду отсутствия иных баз для анализа, приведенные данные, тем не менее, позволяют выявить основные закономерности и тенденции в исследуемой сфере.

Доля государственных расходов в ВВП, расходах консолидированного бюджета, а также государственные закупки в действительных и сопоставимых ценах приведены в таблице 1.

Таблица 1 - Данные о государственных закупках, ВВП и расходах консолидированного бюджета за 2007-2009 гг.

ПОКАЗАТЕЛИ	Стро- ка	Годы			Отклонение (+.-) или темп роста, (%)		
		2007	2008	2009	2008/ 2007	2009/ 2008	2009/ 2007
ВВП, млрд.руб.	1	97165	129791	136790	133,6	105,4	140,8
Государственные закупки, всего, млрд.руб.	2	13326,2	21955,4	19160,9	164,8	87,3	143,8
Государственные закупки, всего, в сопоставимых ценах 2007 г, млрд.руб. (стр.2/ стр.7)	3	13326,2	19378,1	15360,3	145,4	79,3	115,3

Удельный вес государственных закупок в ВВП, % (стр. 2/ стр.1* 100%)	4	13,7	16,9	14,0	3,2	-2,9	0,3
Расходы консолидированного бюджета, млрд.руб.	5	47628	41972,8	42685,4	88,2	101,7	89,7
Удельный вес государственных закупок в расходах консолидированного бюджета, % (стр.2 /стр.4* 100%)	6	28,0	52,3	44,9	24,3	-7,4	16,9
Индекс цен	7	1,0	1,133	1,101	-	-	-

Из таблицы 1 следует, что государственные закупки Республики Беларусь в 2007 году составляли 13,7% ВВП и 28,0% государственных расходов. В 2008 году данные показатели выросли, достигнув 16,9% и 52,3% соответственно. В 2009 году доля государственных закупок сократилась на 2,9%, составив 14,0% от ВВП и 44,9% расходов консолидированного бюджета (-7,4% к предыдущему периоду).

Приведенные данные указывают на существенную роль и место государственных закупок в экономике страны. Сокращение объема государственных закупок в 2009 г. обусловлено, во-первых, изменением макроэкономической конъюнктуры, наличием кризисных явлений в стране, а, во-вторых, изменением понятия «государственных закупок». Как уже было отмечено, в 2007-2008 гг. к государственным закупкам относились закупки, осуществляемые за счет средств (полностью или частично) внешних государственных займов, кредитов, льготированных за счет средств бюджетов и закупок, осуществляемых бюджетными организациями, то, начиная с 2009 г., в связи с вступлением в силу в 2009 году Указа № 618 «О государственных закупках товаров, работ, услуг в Республике Беларусь» и утратой силы Указа № 529 «О государственных закупках» (далее – Указ № 529), в государственные закупки такие закупки не включены.

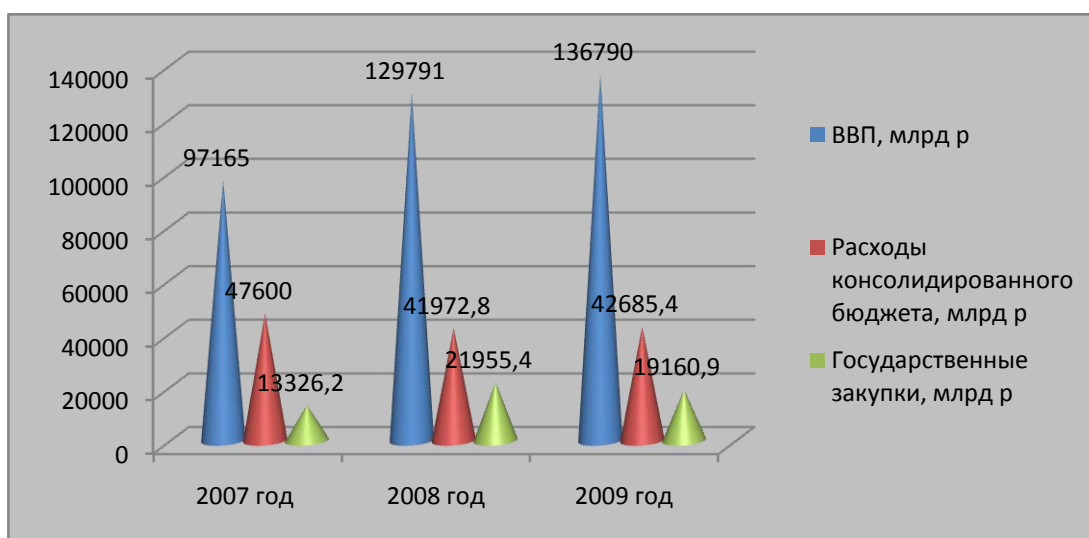


Рисунок 3 - Государственные закупки, ВВП и расходы консолидированного бюджета за 2007-2009 гг.

Количественные показатели государственных закупок. Количество проведенных процедур, средняя стоимость контракта и среднее количество участников процедур представлены в таблице 2.

Таблица 2- Количественные показатели государственных закупок Республики Беларусь за 2007-2009 гг.

ПОКАЗАТЕЛИ	строка	Годы			Отклонение (+.-) или темп роста, (%)		
		2007	2008	2009	2008/ 2007	2009/ 2008	2009/ 2007
Всего проведено процедур	1	186467	242435	175350	130,0	72,3	94,0
Количество процедур закупок, не приведших к заключению договора	2	4468	5956	6678	133,3	112,1	149,5
Уд вес процедур, не приведших к заключению договора в общем количестве проведенных процедур, % (стр.2 /стр.1*100)	3	2,40	2,46	3,81	0,06	1,35	1,41
Количество заключенных договоров	4	187872	243708	176067	129,7	72,2	93,7
Стоимость заключенных договоров , млрд.руб.	5	11319,3	17201,4	11297,7	152,0	65,7	99,8
Средняя стоимость договора, млн.руб. (стр5/ стр4)	6	60,3	70,6	64,2	117,1	90,9	106,5
Общее количество участников, подавших предложения на участие в процедурах закупок	7	412196	514904	345796	124,9	67,2	83,9
Общее количество победителей	8	181861	243334	173119	133,8	71,1	95,2
Среднее количество участников (стр.7 /стр 8)	9	2,27	2,12	2,00	-0,15	-0,12	-0,27

Из таблицы 2 следует, что в 2008 году наблюдался пик по общему количеству проведенных процедур и заключенных договоров (+30% и +33,3% по сравнению с 2007 годом соответственно). В 2009 году было проведено меньше на 67085 процедуры и заключено на 67641 меньше договоров.

При этом наблюдается стойкая тенденция роста процедур, не приведших к заключению контракта. Так, в 2008 году их доля в общем количестве проведенных процедур составила 2,46%, что на 0,06% или на 1488 процедур больше, а в 2009 году продолжает расти до 3,81%, что на 1,35% или на 722 процедуры больше уровня прошлого года. Данная тенденция является негативной и свидетельствует о недостаточно эффективной подготовке к организации процедур и требует более тщательного анализа.

По количеству заключенных договоров наблюдается тенденция, аналогичная общему количеству проведенных процедур. В 2008 году их рост составил 29,7% или 55836 и в 2009 году снижение составило 67641.

Средняя стоимость контракта в 2008 году составила 70,6 млн. руб. (2241 БВ) в 2008 году, что больше уровня 2007 года на 24,9%. В 2009 году средняя стоимость контракта снижается до уровня 90,9% прошлого года и составляет 64,2 млн. руб. (2038 БВ).

Представляет значительный интерес для анализа еще один показатель – среднее количество участников процедур, которое за рассматриваемый период имеет тенденцию к снижению. Так, в 2008 году оно составило 2,12, что на 0,15 меньше предыдущего периода и в 2009 году составляет 2,00, что на 0,12% меньше. Это негативная тенденция, показывающая, с одной стороны, снижение уровня конкурентности в экономике, а с другой стороны, недостаточную эффективность организации закупок. Предположительно, причинами такой ситуации является ряд факторов:

- низкая информированность потенциальных участников,
- слабая степень вовлеченности малого бизнеса к госзакупкам,
- отсутствие информационных технологий в организационно-экономическом механизме государственных закупок
- и т.д.

Более подробно данный показатель будет рассмотрен по видам процедур за 2009 год (раздел 3 Отчета).

Стоимостные показатели государственных закупок. В данном подразделе рассмотрим следующие показатели: удельный вес общей стоимости заключенных договоров по закупкам товаров (работ, услуг) в общей стоимости предложений, выставленных на процедуры закупок и удельный вес стоимости предложений, которые не привели к заключению договоров к общей сумме средств, выставленных на закупки.

Таблица 3 - Общая стоимость средств, выставленных на процедуры в Республике Беларусь за 2007-2009 гг.

ПОКАЗАТЕЛИ	Стро- ка	Годы			Отклонение (+.-) или темп роста, (%)		
		2007	2008	2009	2008/ 2007	2009/ 2008	2009/ 2007
Общая стоимость предложений заказчика, выставленных на процедуры закупок (общая ориентировочная стоимость закупки), млрд.руб.	1	12606,9	22405,9	13423,9	177,7	59,9	106,5
Общая стоимость заключенных договоров по закупкам товаров (работ, услуг), млрд.руб.	2	11319,3	17201,4	11297,7	152,0	65,7	99,8
уд. вес общей стоимости заключенных договоров по закупкам товаров (работ, услуг) в общей стоимости предложений, выставленных на процедуры закупок, % (стр.2/ стр.1 *100)	3	89,8	76,8	84,2	-13,0	7,4	-5,6

Общая стоимость предложений заказчика, которые не привели к заключению договоров	4	1407,8	2541,5	1091,9	180,5	43,0	77,6
уд. вес стоимости предложений, которые не привели к заключению договоров к общей сумме средств, выставленных на закупки, % (стр.4/ стр.1* 100)	5	11,2	11,3	8,1	0,2	-3,2	-3,0

Из общей стоимости предложений, выставленных на процедуры, частично были заключены договоры, а частично предложения заказчика не привели к их заключению.

Так, в 2007 году сумма общей стоимости договоров и общей стоимости предложений, не приведших к их заключению, превышает стоимость средств, выставленных на процедуры на 1%. Это свидетельствует о том, что некоторые договоры были заключены на стоимость, большую, чем выставленную на процедуры.

В 2008 году стоимость предложений, которые не привели к заключению договоров, увеличилась на 0,2%, а стоимость заключенных договоров снизилась на 13%. Данное соотношение факторов свидетельствует о снижении качества организации проведенных торгов (неэффективные маркетинговые исследования, неверное определение ориентировочной цены контракта, низкая информативность и т.д.).

В 2009 году ситуация изменилась в лучшую сторону, поскольку доля заключенных контрактов увеличилась на 7,4%, а предложений, не приведших к заключению договора снизилась на 3,2%. Это положительный фактор, свидетельствующий о более взвешенном подходе к организации процедур и установлению первоначальной цены закупки.

Структура государственных закупок по процедурам. Структура государственных закупок по процедурам в динамике показывает следующее (табл. 4)

Таблица 4 - Количество проведенных процедур закупок за 2007 - 2009 гг.

Наименование процедуры	Годы						Отклонение (+,-), темп роста, %	
	2007		2008		2009		2008/2007	2009/2008
	Кол-во	Доля, %	Кол-во	Доля, %	Кол-во	Доля, %		
Открытый конкурс	4260	3,95	5203	4,81	4799	2,73	0,86	-2,08
Закрытый конкурс	93	0,09	85	0,08	84	0,05	-0,01	-0,03
Запрос ценовых предложений	3736	3,47	3773	3,49	6726	3,82	0,02	0,33
Оформление конкурентного листа	56127	52,13	54485	50,38	84995	48,27	-1,75	-2,11

Переговоры	8731	8,12	9951	9,2	20326	11,54	1,08	2,34
Закупка из одного источника	34707	32,24	34651	32,04	58420	33,18	-0,2	1,14
Всего	107654	100	108148	100	175350	100		

Итак, в динамике видим снижение доли открытых конкурсов в 2009 году на 2,08%, закрытых конкурсов на 0,03%, оформления конкурентного листа на 2,11%. В тоже время доля запроса ценовых предложений увеличилась на 0,33%, процедуры переговоров - на 2,34%, а закупок из одного источника на 1,14%. В целом наблюдается негативная тенденция снижения доли конкурентных процедур в пользу неконкурентных.

Таблица 5- Стоимость заключенных договоров по процедурам закупок за 2007 - 2009 гг.

Наименование процедуры	Годы						Отклонение (+,-), темп роста, (%)	
	2007		2008		2009		2008/2007	2009/2008
	Кол-во	Доля, %	Кол-во	Доля, %	Кол-во	Доля, %		
Конкурентные	4733,8	74,5	8620,73	80,2	8910987,6	78,87	5,7	-1,35
Неконкурентные (Закупка из одного источника)	1617,2	25,5	2124,84	19,8	2386741,6	21,13	-5,7	1,35
Всего	6351,	100,0	10745,57	100,0	20208716,8	100,0		

Итак, данные таблицы 5 подтверждают существование негативной тенденции снижения доли стоимости договоров, заключенных при проведении конкурентных процедур по сравнению с долей стоимости договоров неконкурентных процедур.

Экономическая эффективность государственных закупок. На основании приведенных данных рассчитали экономическую эффективность государственных закупок за 2007-2009 гг. (табл. 6).

Экономическую эффективность рассчитали как разность между общей выставленной на процедуры закупок суммой предложений поставщика, общей стоимости заключенных договоров по закупкам товаров (работ, услуг), стоимостью не приведших к заключению договоров закупок и затратами заказчика на организацию закупок.

Таблица 6 - Экономическая эффективность государственных закупок Республики Беларусь за 2007-2009 гг.

ПОКАЗАТЕЛИ	Строка	Годы			Отклонение (+.-) или темп роста, (%)		
		2007	2008	2009	2008/2007	2009/2008	2009/2007
Общая стоимость предложений заказчика, выставленных на процедуры закупок (общая)	1	12606,9	22405,9	13423,9	177,7	59,9	106,5

ориентировочная стоимость закупки), млрд.руб.							
Общая стоимость заключенных договоров по закупкам товаров (работ, услуг), млрд.руб.	2	11319,3	17201,4	11297,7	152,0	65,7	99,8
Общая стоимость предложений заказчика, которые не привели к заключению договоров	3	1407,8	2541,5	1091,9	180,5	43,0	77,6
Затраты заказчика (организатора, уполномоченной организации) на организацию проведения процедур закупок	4	10,5	24	2,8	228,6	11,7	26,7
Экономическая эффективность государственных закупок в сумме, млрд.руб. (стр.1-стр.2-стр.3-стр.4)	5	-130,7	2639	1031,5	х	39,1	х
в % к ориентировочной стоимости контракта (стр.5/стр.1* 100)	6	-1,0	11,8	7,7	12,8	-4,1	8,7

В 2007 году согласно имеющимся данным экономическая эффективность государственных закупок составила отрицательную величину — -130,7 млрд.руб., или -1.0% в относительных величинах к общей сумме выставленных на процедуры закупок. В 2008 году эффективность увеличилась на 12,8% в относительном исчислении, составив 11,8%, а в 2009 году несколько снизилась, составив 7,7%. Однако, более глубокий анализ позволяет предположить, что за высокими значениями экономического эффекта кроется ряд проблем, таких, как определение ориентировочной цены, правильного подсчета затрат на организацию процедур, а также корректного сбора статистических данных.

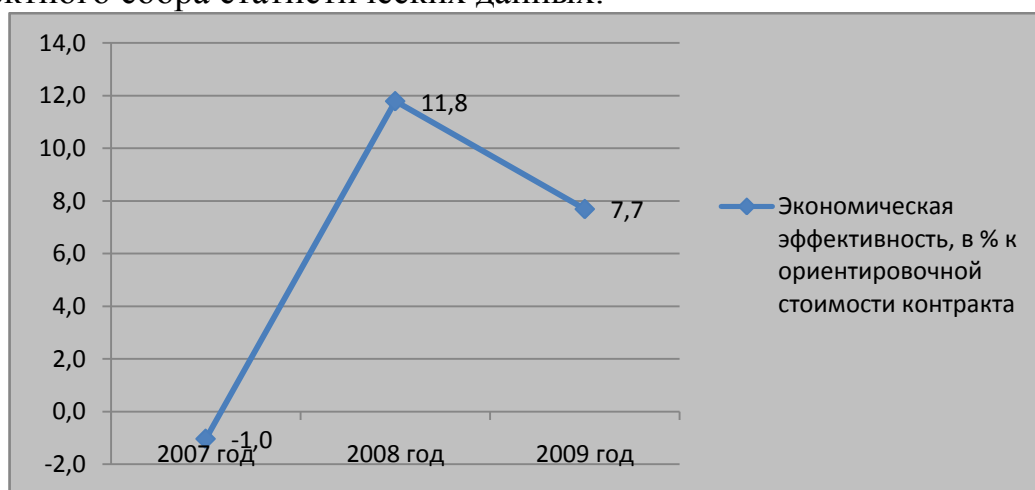


Рисунок 2- Экономическая эффективность государственных закупок Республики Беларусь за 2007-2009 гг.

Закупки при строительстве объектов. В подразделе рассмотрены данные по закупкам для строительных объектов за 2007-2009 гг.

Таблица 7- Закупки для строительных объектов Республики Беларусь за 2007-2009 гг.

ПОКАЗАТЕЛИ	строка	Годы			Отклонение (+.-) или темп роста, (%)		
		2007	2008	2009	2008/2007	2009/2008	2009/2007

Стоимость заключенных договоров, млрд. р	Стр.1	11319,3	17201,4	11297,7	152,0	65,7	99,8
Из стр.1 по закупкам при строительстве объектов	Стр.2	4788,3	8732	5414,1	182,4	62,0	113,1
Уд вес стоимости закупок при строительстве объектов к стоимости заключенных договоров, %	Стр2. /стр1 *100	42,3	50,8	47,9	8,5	-2,8	5,6

Закупки, осуществляемые при строительстве объектов, занимают существенную долю стоимости заключенных договоров. Так, в 2008 году их доля в общем объеме стоимости заключенных договоров составляла 50,8%, что на 8,5% больше 2007 года. В 2009 году их доля сократилась на 2,8%, составив 47,9%.

Таблица 8 - Структура закупок при строительстве объектов в разрезе процедур за 2009 г

ПОКАЗАТЕЛИ	Конкур-сы откры-тые	Конкур-сы закры-тые	Процедура запроса ценовых предложе- ний	Переого- воры	Процедура оформления конкуре- нтного листа	Процедура закупки из одного источника
Стоимость заключенных договоров , млрд. руб.	3274144	20049,5	407843,3	3792470,4	1416480,3	2386741,6
из стр 1 по закупкам при строительстве объектов	1663015	18920,9	-	3732147,4	-	-
Уд вес стоимости закупок при строительстве объектов к стоимости заключенных договоров, %	50,8	94,4	-	98,4	-	-

Анализ данного вида закупок по процедурам (табл.6) показывает, что на объекты строительства приходится: около 94,4% закрытых конкурсов, 98,4% переговоров, и около 50,8% открытых конкурсов. Таким образом, практически все закрытые конкурсы и переговоры являются процедурами, которые используются в строительстве.

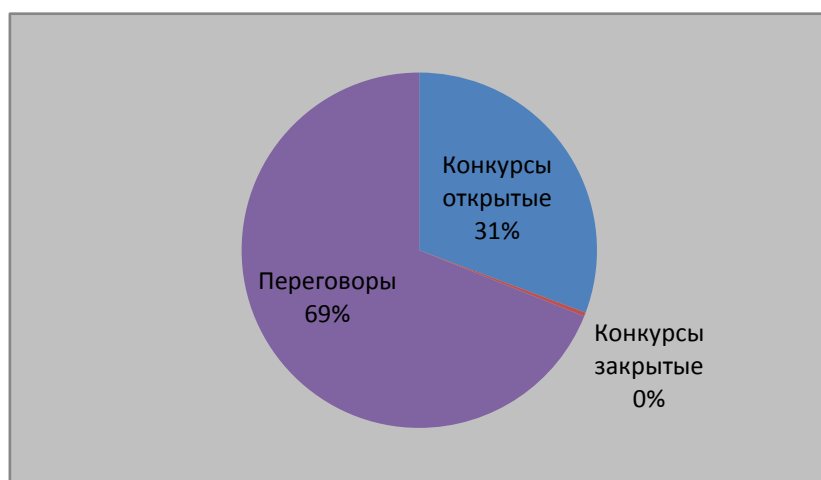


Рисунок 3- Распределение закупок при строительстве объектов по процедурам в 2009 году (из общей стоимости закупок при строительстве)

При этом из рисунка 3 следует, что из всего объема проведенных процедур при строительстве объектов около 69% приходится на закрытые конкурсы, около 31% на открытые конкурсы и незначительная доля на закрытые конкурсы (менее 0,1%).

Выводы. Государственные закупки занимают значимое место в экономике Республики Беларусь.

Анализ экономической эффективности госзакупок позволяет предположить, наличие у данной сферы ряда проблем, которые условно можно подразделить на 2 вида:

- методологические;
- функциональные.

К методологическим проблемам относятся следующие:

- неточность и некорректность сбора первичных данных, т.е. «пробелы» статистического учета;
- отсутствие четкой методики планирования госзакупок, маркетинговых исследований, влекущие за собой неадекватное определение первоначальной цены, а, следовательно, искажения в расчетах экономической эффективности.

К некоторым из функциональных проблем, выявленных в рамках данного анализа отнесем следующие:

- рост доли процедур, не приведших к заключению контракта;
- снижение доли конкурентных процедур в 2009 г.;
- сокращение доли иностранных участников в государственных закупках;
- снижение среднего количества участников, на что в свою очередь влияет:
 - низкая информированность потенциальных участников,
 - слабая степень вовлеченности малого бизнеса к госзакупкам,
 - отсутствие информационных технологий в организационно-экономическом механизме государственных закупок;
- и др.

Понятно, что за каждой из этих фраз, кроется огромный пласт самых разнообразных проблем, как явного, так и скрытого характера, не упомянутых здесь. Однако, их выявление уже является первым шагом, заставляющим каждого причастного к государственным закупкам задуматься о возможных причинах появления данных индикаторов, а это станет вторым шагом к преодолению выявленных негативных тенденций.