

Приложение
к приказу Контрольно-счетной палаты
города Шахты
от 27 сентября 2023 № 52

КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ГОРОДА ШАХТЫ

Методические рекомендации

**«Оценка эффективности и результативности
бюджетных расходов в сфере закупок»**

Дата начала действия: с 27 сентября 2023 г.

г. Шахты
2023 год

Содержание

1. Общие положения	3
2. Основные понятия	3
3. Источники информации при проведении оценки результативности и эффективности бюджетных расходов в сфере закупок	3
4. Оценка эффективности бюджетных расходов	4
5. Оценка результативности бюджетных расходов	7
6. Примеры неэффективного и нерезультативного расходования средств	8
Приложение №1. Критерии определения эффективности закупок	11

1. Общие положения

1.1. Основанием данных Методических рекомендаций «Оценка эффективности и результативности бюджетных расходов в сфере закупок» (далее – Методические рекомендации) являются (модельные) Методические рекомендации Комиссии Союза муниципальных контрольно-счетных органов по вопросам методического обеспечения, утвержденные решением Президиума Союза МКСО, протокол от 14.09.2017 № 5 (56), п. 13.2; от 01.12.2022 № 7 (88), п. 25.2.5.

1.2. Цель настоящих Методических рекомендаций является обеспечение деятельности муниципального контрольно-счетного органа при оценке эффективности и результативности бюджетных расходов в сфере закупок.

1.3. Задачами Методических рекомендаций являются:

-определение терминов и понятий;

-закрепление основных принципов и механизмов оценки эффективности и результативности бюджетных расходов в сфере закупок;

-разработка перечня показателей для проведения оценки эффективности, результативности в сфере закупок.

1.4. Осуществление мероприятий по оценке эффективности и результативности расходов на закупки может осуществляться как в рамках контрольных, так и экспертно-аналитических мероприятий, а также может являться как самостоятельным предметом мероприятия, так и отдельным вопросом мероприятия.

Кроме этого, в зависимости от целей мероприятия может определяться эффективность и результативность конкретной закупки товара, работы услуги или всех закупок, совершенных объектом аудита, а также эффективность и результативность закупок определенных групп товаров (работ, услуг), закупок, произведенных в рамках реализации конкретной программы, мероприятия и т.д.

2. Основные понятия

2.1. Под **результативностью** расходов на закупки понимается степень достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств и целей осуществления закупок.

2.2. Под **эффективностью** расходов на закупки понимается осуществление закупок исходя из необходимости достижения заданных результатов обеспечения муниципальных нужд с использованием наименьшего объема бюджетных средств.

3. Источники информации при проведении оценки результативности и эффективности бюджетных расходов в сфере закупок

3.1. При проведении оценки результативности и эффективности бюджетных расходов в сфере закупок рекомендуется использовать следующие источники

информации:

1) законодательство о контрактной системе, включая Федеральный закон от 05.04. 2013 № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее Закон №44-ФЗ) и иные нормативные правовые акты о контрактной системе в сфере закупок;

2) нормативные документы, содержащие требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций муниципальных органов (включая подведомственные казенные учреждения);

3) внутренние документы заказчиков;

4) сведения, размещенные на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (zakurki.gov.ru) (далее – ЕИС), в том числе:

планы-графики закупок;

извещения (документация) о закупках и прочие документы, составляемые в ходе осуществления закупок;

реестр контрактов;

каталоги товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

правила нормирования в сфере закупок;

отчеты заказчиков, предусмотренные Законом №44-ФЗ;

5) документы, подтверждающие поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, в том числе заключения об экспертизе результатов, предусмотренных контрактом, акты приемки, платежные документы, документы о постановке имущества на баланс, разрешения на ввод объектов строительства в эксплуатацию и иные документы, подтверждающие, что закупленные объектом аудита товары, работы и услуги достигли конечных потребителей, в интересах которых осуществлялась закупка;

6) электронные базы органов исполнительной власти;

7) интернет-сайты компаний-производителей товаров, работ, услуг;

8) иная информация (документы, сведения), в том числе информация о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения муниципальных нужд.

3.2. В ходе проведения оценки результативности и эффективности бюджетных расходов в сфере закупок могут использоваться одновременно несколько источников информации, имеющих непосредственное отношение к предмету и объекту аудита.

4. Оценка эффективности бюджетных расходов

4.1. Оценка эффективности включает в себя анализ полученной экономии и соблюдение заказчиком при осуществлении закупок принципа обеспечения

конкуренции.

Учитывая, что объекты аудита, как правило, имеют статус участников бюджетного процесса и принимают бюджетные обязательства путем заключения муниципальных контрактов, понятие эффективности осуществления закупок сопоставимо в этом случае с понятием эффективности расходования бюджетных средств, закрепленным в ст. 34 БК РФ.

4.2. При оценке эффективности расходов на закупки применяются следующие показатели (как в целом по объекту аудита за отчетный период, так и по конкретной закупке):

- потенциальная экономия бюджетных средств на стадии формирования и обоснования начальных (максимальных) цен контрактов - определяется как разница между начальными (максимальными) ценами контрактов (далее – НМЦК) в плане-графике закупок и средними ценами контрактов, установленными другими заказчиками на идентичные (однородные) товары, работы, услуги, либо среднерыночными ценами контракта на идентичные (однородные) товары, работы, услуги (с учетом сопоставимых коммерческих и финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, включая объем закупки, гарантийные обязательства, срок годности и т. п.);

- экономия бюджетных средств в процессе осуществления закупок (определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) – это снижение НМЦК относительно цены заключенных контрактов.

Следует отметить, что подобный способ определения экономии может иметь место лишь в том случае, когда НМЦК соответствует действительному положению на рынке в момент заключения контракта. Согласно ст. 22 Федерального закона № 44 приоритетным способом определения НМЦК является метод сопоставимых рыночных цен, информация о которых может, в частности, быть получена от поставщиков (подрядчиков, исполнителей), осуществляющих поставки идентичных или однородных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам. Вместе с тем велика вероятность того, что цены, сведения о которых предоставят потенциальные участники закупок, будут завышены относительно реальных рыночных цен в связи с тем, что при предоставлении информации будут учитываться такие факторы, как возможное снижение цен на торгах, вероятное повышение рыночных цен к моменту заключения и исполнения контракта и иные обстоятельства. Кроме того, согласно Методическим рекомендациям, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)», при установлении НМЦК необходимо ориентироваться на среднее арифметическое значение цены, полученной в результате анализа рынка, а не на минимальное, что также может привести к увеличению НМЦК относительно ее возможного уровня.

Следовательно, факт снижения цены на торгах нельзя однозначно

интерпретировать как достижение экономии, полученной в результате проведения торгов;

- дополнительная экономия бюджетных средств, полученная по результатам осуществления закупок (определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) и заключения контрактов - определяется (рассчитывается) в качестве дополнительной выгоды, в том числе за счет закупок инновационной и высокотехнологичной продукции (дополнительные сервисные услуги, более высокие качественные характеристики и функциональные показатели продукции, более низкие последующие эксплуатационные расходы, более длительный срок гарантийного обслуживания и др.);

- экономия бюджетных средств при исполнении контрактов – это снижение цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги, качества поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги и иных условий контракта (либо поставка товара, выполнение работы, оказание услуги с лучшими потребительскими свойствами без увеличения цены контракта).

4.3. При оценке эффективности расходов на закупки рекомендуется рассчитать общую экономию бюджетных средств на всех этапах закупки, начиная с планирования и заканчивая исполнением контрактов путем суммирования указанных показателей.

Кроме того, можно оценить:

- абсолютный объем экономии (в рублях) за соответствующий период, который рассчитывается как разница между общей суммой НМЦК и стоимостью заключенных контрактов за вычетом стоимости незаключенных контрактов и затрат на организацию и проведение процедур закупок (если такие затраты имеются);

- относительный объем экономии (в процентах) за соответствующий период, который рассчитывается как отношение абсолютной экономии к общей сумме НМЦК.

В зависимости от целей мероприятия определение данных показателей возможно, как в целом по объекту аудита за отчетный период, так и по конкретной закупке (группе закупок).

4.4. В рамках анализа и оценки эффективности расходов на закупки целесообразно оценивать соблюдение заказчиком принципа обеспечения конкуренции, непосредственно влияющего на эффективность осуществления закупок.

При анализе соблюдения принципа конкуренции при осуществлении закупок за отчетный период рекомендуется применять следующие показатели:

- среднее количество поданных заявок на одну закупку – это отношение общего количества заявок, поданных участниками, к общему количеству процедур закупок;

- среднее количество допущенных заявок на одну закупку – это отношение общего количества заявок участников, допущенных комиссией заказчика к

процедурам закупок, к общему количеству процедур закупок;

- доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – это отношение закупок, осуществленных в соответствии со ст. 93 Федерального закона № 44, к общему объему закупок (в стоимостном выражении).

Для оценки данных показателей рекомендуется провести их сравнение со средними по Российской Федерации и (или) региону (информация Росстата или ЕИС).

При этом необходимо принимать во внимание изначально неконкурентные закупки (наличие ограниченного числа производителей и продавцов, отсутствие на рынке поставщиков, подрядчиков, исполнителей, способных выполнить контрактные обязательства, например, по крупным централизованным закупкам).

4.5. В ходе мероприятия могут быть установлены следующие действия заказчика, которые могут привести к ограничению конкуренции:

- искусственное укрупнение или дробление объекта закупок (лотов);
- установление при проведении конкурентных процедур необоснованно коротких сроков выполнения обязательств;
- объединение в предмет закупки товаров, работ, услуг технологически и функционально не связанных между собой;
- излишняя детализация объекта закупки.

При выявлении фактов ограничения конкуренции необходимо оценивать структуру контрагентов и возможную их аффилированность.

4.6. При выявлении фактов ограничения конкуренции необходимо оценивать структуру контрагентов и возможную их аффилированность.

4.7. Для вывода о неэффективности расходов на закупки должны быть получены доказательства, в т.ч. с использованием критериев оценки эффективности, подтверждающие наличие фактов неэффективного использования бюджетных средств в деятельности объектов аудита в сфере закупок, которые приводят к неэффективному использованию указанных средств.

При этом, при формировании выводов, необходимо учитывать специфику деятельности объекта аудита, структуру его закупок и прочие факторы. Кроме этого, существенное снижение НМЦК в результате той или иной закупки может являться следствием низкого качества ее обоснования.

Анализ полученных показателей целесообразно осуществлять в динамике (за несколько лет) с возможным установлением причин позитивных и негативных изменений показателей.

4.8. Ориентировочные критерии определения эффективности закупок приведены в Приложении к Методическим рекомендациям.

5. Оценка результативности бюджетных расходов

5.1. Оценка результативности расходов на закупки осуществляется в рамках исполнения контрактов и включает также анализ соблюдения принципа

ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 12 Федерального закона № 44).

Результативность измеряется соотношением плановых (заданных) и фактических результатов и включает в себя как определение экономической результативности, так и достигнутого социально-экономического эффекта.

5.2. Экономическая результативность определяется путем сравнения достигнутых и запланированных экономических результатов использования бюджетных средств, которые выступают в виде конкретных товаров, работ, услуг.

Социально-экономический эффект использования бюджетных средств определяется на основе анализа степени удовлетворения муниципальных нужд в части социально-экономического роста и достижения установленных целей осуществления закупок, на которые были использованы бюджетные средства.

5.3. При оценке результативности закупки сопоставляются данные о планируемых показателях закупки с фактическими характеристиками товара (работы, услуги).

В рамках документального контроля производится анализ соответствия показателей товара (работы, услуги) установленным требованиям, целям закупки. Анализируются документы, содержащие требуемые характеристики товара (работы, услуги), такие как планы-графики закупок, извещения (документация) о закупке, условия контрактов и др., а также документы, подтверждающие поступление товара (выполнение работ, оказание услуг) и их фактические характеристики, такие как первичные бухгалтерские документы, техническая документация и т.п.

В рамках фактического контроля могут быть использованы следующие методы: осмотр поставленного товара, результата оказанных услуг, обследование выполненных работ, опрос сотрудников, непосредственно использующих результат закупки, экспертная оценка результата закупки, в том числе посредством проведения экспертиз, и др.

6. Примеры неэффективного и нерезультативного расходования средств*

6.1. Расходование бюджетных средств с превышением необходимого (возможного) объема затрат на получение требуемого результата:

- приобретение товаров (работ, услуг) по ценам, значительно превышающим среднерыночные цены, в том числе в результате неправильного применения сметных норм, расценок;

- приобретение товаров (работ, услуг) сверх норм, установленных правилами нормирования в сфере закупок, а также потребности заказчика в товаре (работе, услуге);

- превышение расходов на поддержание объектов в состоянии, пригодном к эксплуатации, над стоимостью приобретения и эксплуатации новых аналогичных объектов;

- оплата работ (услуг), которые могли бы быть выполнены силами заказчика в рамках исполнения его сотрудниками должностных обязанностей.

6.2. Расходование средств без достижения требуемого (заявленного) результата:

- приобретение товаров, работ, услуг, необходимость в которых отсутствует или наступит по истечении значительного промежутка времени с момента закупки;

- оплата выполненных работ, оказанных услуг, поставленных товаров, не соответствующих целям и задачам муниципальных программ;

- неиспользование приобретенного имущества в течение длительного времени (в течение года) по различным причинам (отсутствие специалистов, необходимых для эксплуатации имущества; отсутствие средств, необходимых для ввода объектов в эксплуатацию; отсутствие средств на ремонт, приобретение расходных материалов; некомплектность и т. п.);

- приемка и оплата товара, работ, услуг, не соответствующих установленным характеристикам по условиям муниципального контракта, в том числе невозможность использования закупленного товара из-за несоответствия его потребительских свойств заданным параметрам;

- приемка и оплата фактически непоставленного товара, невыполненных работ, услуг;

- невозможность использования результатов интеллектуальной деятельности, неиспользование или частичное использование полученных результатов интеллектуальной деятельности, а также невостребованность результатов проектно-исследовательских, опытно-конструкторских и научно-исследовательских работ, а также приостановление проектных работ, строительства или консервация объектов;

- уничтожение результатов работ последующими работами;

- уменьшение количества и (или) ухудшение качества поставляемого товара, объема выполняемых работ, услуг при неизменной цене муниципального контракта.

6.3. В качестве примеров обстоятельств, способствующих неэффективному использованию бюджетных средств, также могут рассматриваться:

- включение в контракты условий об авансовых платежах в размере, не предусмотренном нормативными правовыми актами, неприменение механизма поэтапной приемки товаров (работ, услуг) в случаях, когда такой механизм установлен;

- неприменение мер ответственности к поставщику (подрядчику, исполнителю) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом;

- оплата штрафных санкций, государственных пошлин, судебных расходов вследствие нарушения заказчиком контрактных обязательств;

- возмездное устранение недостатков товаров (работ, услуг) в период действия гарантийных обязательств;

- не проведение проверки достоверности информации, представленной участником закупки в составе заявки.

* перечни примеров не являются исчерпывающими