



ОЦЕНКА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

**в ОАО «Национальная электрическая
сеть Кыргызстана» и
в ОАО «Электрические станции»
за 2010 год**

Авторы: Муканова Н.А., Базакеева Ж, Абдымомунова С.,
Антикоррупционный деловой совет

Консультант: Кравцов Н.Л., член Наблюдательного Совета по ИПТЭК при
Министерстве энергетики КР

Руководитель проекта: Абдырасулова Н.А., директор ОФ «Юнисон»,
сопредседатель Наблюдательного Совета по ИПТЭК

Бишкек, 2011 г.

ВВЕДЕНИЕ

За последнее столетие функции государства значительно расширились, если говорить об экономической и социальной роли государства, то для ее определения наиболее существенными являются масштабы государственной собственности и доля государственных расходов в валовом внутреннем продукте страны.

Мощным рычагом влияния государства на экономику является система государственных закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Государственные закупки подразумевают выполнение государством разнообразных функций, ориентированных на повышение централизованной управляемости, предотвращение неконтролируемого нарастания затрат, сокращение расходов государственного бюджета, управление материальными потоками при условии соответствия их рыночным отношениям.

Поскольку государственные закупки занимают значительное место в затратной части бюджета большинства развитых стран, то они являются действенным инструментом управления экономикой. Посредством государственных контрактов многие государства решают свои социально-экономические проблемы, а также обеспечивают проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий и разработок, такие как проведение электронных торгов. Поэтому всегда актуальны проблемы организации государственных закупок и интерес к системе государственных закупок во всем мире остается высоким.

Важнейшим элементом системы государственного регулирования является оптимизация расходов государственного бюджета. Современное государство является самым крупным потребителем и на его нужды ежегодно тратятся огромные суммы.

Кыргызская Республика ежегодно на государственные закупки направляет более 7% внутреннего валового продукта, учитывая постоянный дефицит государственных средств, эффективное и экономичное использование государственных средств было и остается актуальным вопросом. Следует также отметить, что доля стоимости закупаемых товаров, работ и услуг в выручке различных компаний (в данном случае в акционерных обществах), варьируется от 25% до 65% в зависимости от профиля компании и, соответственно, как правило, оказывает определяющее влияние на себестоимость продукции и как следствие на финансовый результат.

Эксперты Антикоррупционного делового совета представляют результаты исследования по состоянию государственных закупок в двух энергетических компаниях в ОАО «Национальные электрические сети Кыргызстана» (далее ОАО «НЭСК») и ОАО «Электрические станции» (далее ОАО «ЭС»)¹.

Ценность данного исследования заключается в том, что экспертам удалось оценить уровень проводимых закупок, оценить потенциал энергокомпаний по управлению государственными закупками, выявить типичные нарушения, которые нанесли ущерб компаниям при осуществлении государственных закупок, и самое главное даны рекомендации по улучшению эффективности системы государственных закупок, что даст возможность объективно оценить и выбрать приоритетные направления развития в сфере государственных закупок.

1. Система государственных закупок в Кыргызской Республике

В условиях конкуренции покупатель должен найти поставщика/подрядчика, который может предложить ему минимальную цену на предлагаемые товары, работы и услуги, а также выполнить и другие существенные для него условия (дополнительные

¹ Исследование проведено экспертами Антикоррупционного делового совета по инициативе Наблюдательного Совета по ИПТЭК при Министерстве энергетики Кыргызской Республики, октябрь. 2011 г.

требования к качеству продукции, срокам поставки, формам и срокам платежей и т.д.). На поиск такого контрагента по сделке и направлены все процедуры, проводимые в рамках государственных закупок. Таким образом, государственные закупки можно определить как совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы покупателя при проведении закупочной компании.

Основная задача национального законодательства в области государственных закупок – обеспечить приобретение товаров, работ и услуг для удовлетворения государственных нужд при наиболее эффективном расходовании государственных средств. Для достижения данной задачи государственные закупки должны быть организованы в соответствии со следующими важнейшими принципами – эффективность, транспарентность, справедливость и обеспечение конкуренции.

Система государственных закупок в Кыргызской Республике регулируется Законом Кыргызской Республики "О государственных закупках"² (далее Закон), Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 9 января 2007 года №2 «О реализации Закона О государственных закупках», Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 июня 2008 года №302 «О внесении изменений в Постановление Правительства Кыргызской Республики от 16 сентября 2005 года №440 «Об утверждении пороговых сумм при осуществлении закупок товаров, работ и услуг», Положением об отделе закупок и тендерной комиссии, и стандартными тендерными документами на закупку услуг.

Закон «О государственных закупках» предусматривает децентрализованную систему закупок.³ В действующем Законе указан весь процесс присуждения и выполнения государственных договоров, которые должны гарантировать эффективное и экономичное использование государственных средств и поддерживать принципы прозрачности и недискриминации. Но различные частные или групповые интересы, а также присутствие огромных денежных средств создают большие возможности для возникновения коррупции. Множество жалоб говорит о том, что система государственных закупок связана с различными формами коррупции, которая становится большой проблемой в стране. Практически весь процесс присуждения государственных договоров страдает от различных препятствий и недостатков, последствиями которого являются завышенная цена договоров, услуги более низкого качества.

Эффективное расходование государственных средств предполагает, что при проведении государственных закупок основное внимание уделяется экономическим критериям, среди которых важнейшим является цена. Дополнительные критерии, обеспечивающие экономические выгоды для закупочной организации, включают соответствие закупаемой продукции ее назначению (качество), доставка и наличие, затраты в течение всего срока службы, затраты, непосредственно связанные с организацией и проведением закупок, и др. Для различных типов государственных закупок различна и предсказуемость результатов, например для сложных работ и консультационных услуг, требующих участия высококвалифицированных специалистов наибольшее значение имеет качество, а не цена, и предсказуемость результатов будет низкой. Напротив, для операций, не требующих профессиональной экспертизы, или контракты на поставку только одного товара, например, транспортные услуги, поставка электричества, газа вес цены составляет 90-100%, и в этом случае предсказать результат можно достаточно точно.

² Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках», утв. № 69, от 24.05.2004г. с внесенными изменениями от 28 июля 2008 года №172., регулирует правовые отношения при закупке товаров, работ, услуг и консультационных услуг, осуществляемым полностью или частично за счет государственных средств.

³ Система централизованного обеспечения материальными ресурсами, господствовавшая в СССР, была разрушена в 1992 году. Раньше централизованное планирование закупок осуществлялось сверху донизу и роль конкретного исполнителя сводилась к роли пассивного получателя, в настоящий момент на исполнителей, непосредственно отвечающих за освоение бюджетных средств, ложится вся процедура управления процессом снабжения.

Таким образом, построение и поддержание эффективной функции закупок является важнейшей задачей по повышению операционной эффективности. Вместе с тем, когда речь идет об оптимизации системы закупок, большинство организаций ограничиваются вполне стандартным перечнем мероприятий: мониторинг закупочных цен и последующее их снижение любыми способами, внедрение процедур торгов, максимальная централизация.

Поскольку государственные нужды обеспечиваются на конкурсной основе, а процедура проведения тендера – дело трудоемкое и требующее временных затрат, одновременно провести все конкурсные процедуры невозможно. Таким образом, у каждой закупающей организации возникает потребность в планировании закупок с целью облегчения деятельности и избегания возможных ошибок.

Планирование закупочной деятельности должно быть направлено на исполнение принципа эффективности и экономности использования государственных средств. При составлении и исполнении бюджетов закупающие организации должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Отсутствие планирования закупок ведет к несоблюдению сроков конкурсных процедур, регламентированных законодательно, проведению внеконкурсных процедур размещения заказов методом из одного источника, при котором не достигается экономия государственных средств.

Ниже приведена положительная модель проведения государственных закупок.

Таблица 1: Модель проведения государственных закупок

| этапы | Наименование | Порядок проведения и процедура |
|--------------|---|--|
| 1 | Отдел закупок должен составить план государственных закупок в натуральном и денежном выражении в пределах выделенных средств. | На основании проведенного мониторинга ранее проведенных закупок и рынка отдел закупок разрабатывает план государственных закупок на очередной год |
| 2 | Создание тендерной комиссии | Руководитель закупающей организации создает на каждый проводимый тендер отдельную тендерную комиссию. В состав тендерной комиссии должно входить не менее трех человек, количество должно составлять нечетное число и один из членов тендерной комиссии должен быть специалистом по закупкам, имеющий подтверждающий сертификат. Отдел и тендерная комиссия закупающей организации не могут быть контрактной стороной. |
| 3 | Проведение мониторинга рынка | Отдел закупок перед проведением тендера проводит дополнительное изучение рынка. |
| 4 | Подготовка тендерной документации | Отдел закупок разрабатывает тендерную документацию. |
| 5 | Приглашение к участию в тендере | Отдел закупок приглашает через СМИ и бюллетень государственных закупок (БГЗ) правомочных участников для участия в тендере. |
| 6 | Распространение тендерной документации | Отдел закупок не позднее одной недели после получения запроса о предоставлении необходимых документов направляет поставщикам (подрядчикам) тендерную документацию, устанавливающую основные положения процедур закупок. Отдел закупок определяет плату, включающую в себя расходы на ее изготовление, распечатку документов тендера |
| 7 | Сбор тендерных заявок | Тендерная комиссия осуществляет сбор тендерных заявок. Тендерная комиссия оставляет за собой право принять или отклонить тендерную заявку, а также отклонить все тендерные заявки и аннулировать процесс тендера в любой момент до присуждения Договора, не неся при этом никаких обязательств перед участниками. |
| 8 | Вскрытие тендерных заявок | Тендерная комиссия вскрывает тендерные заявки. |

| | | |
|----|-------------------------------------|---|
| 9 | Изучение и оценка тендерных заявок | Тендерная комиссия проводит оценку тендерных заявок, сопоставление, вносит рекомендации по вопросам определения победителя, составляет протокол процедур закупок. |
| 10 | Рекомендация по заключению договора | Тендерная комиссия вносит рекомендации по вопросам определения победителя или принимает другое решение по результатам процедур закупок. Выигравшей тендер признается тендерная заявка, отвечающая по существу требованиям тендерной документации и имеющая наименьшую оцененную стоимость. Отдел закупок на основании рекомендации тендерной комиссии выносит решение о присуждении договора победителю от имени закупающей организации. В случае не подписания отобранным поставщиком /подрядчиком договора или не предоставления гарантийного обеспечения, исполнения договора о закупках, договор заключается с последующим претендентом, чья тендерная заявка была признана действительной. |

2. Существующая практика закупок в ОАО «НЭСК»

ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана» - является правопреемником АО «Кыргызэнерго» по правам и обязательствам в части выполнения функций по транспортировке электрической энергии по высоковольтным сетям от вырабатывающих до распределительных компаний и крупных промышленных потребителей. В имущественный комплекс общества входят линии электропередачи напряжением от 110 кВ до 500 кВ и подстанции, образующие Национальную электрическую сеть. «Национальная электрическая сеть Кыргызстана» является монополистом в сфере транспортировки электроэнергии по Кыргызской Республике и за ее пределы. Основной акционер – государство в лице Министерства государственного имущества.

Отдел закупок и тендерные комиссии: ОАО «НЭСК» имеет отдел закупок из 6 человек, которые проходили предварительное обучение процедурам государственных закупок. На каждый проводимый тендер создается отдельный состав тендерной комиссии, но тендерная комиссия создается непосредственно перед проведением тендера, что является нарушением законодательства в области государственных закупок. В состав тендерной комиссии входили представители Министерства энергетики Кыргызской Республики, представители Первомайской райгосадминистрации.

План закупок и структура закупок: С точки зрения построения системы планирование является первичным по отношению к другим процессам. Если в плане будет указана оптимизация уровня запаса, а в реальности ситуация иная, такое планирование малоэффективно – фактически план останется на бумаге и реализован не будет.

Экспертами изучен план закупок и проведен анализ проведенных закупок за 2010 год. Ниже приведены несколько статистических данных, собранных в процессе исследования.

План государственных закупок на 2010 год отделом закупок и логистики составлен на 704 134,0 тысяч сом,

- всего проведено тендеров на общую сумму 380 200,0⁴ тысяч сом, что составило от общей суммы плана закупок всего 54%, из них:
 - неограниченными торгами – 278 939,0 тысяч сом (73% от всех проведенных торгов);

⁴ Данная сумма является приблизительной, так как договора заключены на разные валюты, без указания курса. Для настоящей записки курсы валют были приняты ориентировочно: 1 руб. (RUB) = 1,5 сом (KGS), 1 долл. (USD) = 45 сом (KGS).

- запросом котировок – 7 062,0 тысяч сом (2%);
- из одного источника – 94 199,0 тысяч сом (25%).

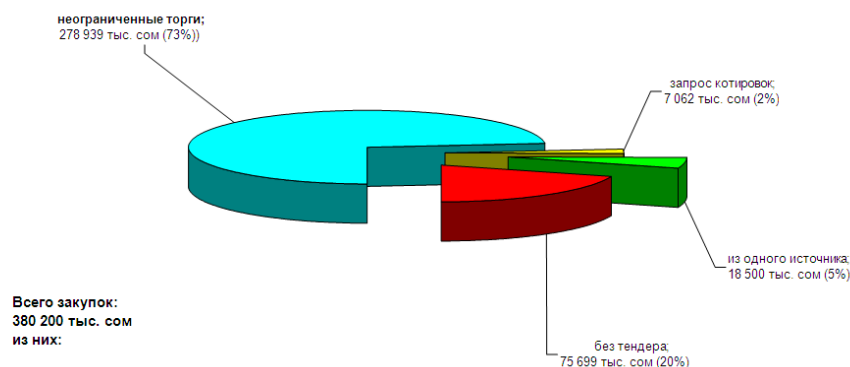


Рисунок 1. Схема государственных закупок в ОАО "НЭСК" за 2010 г.

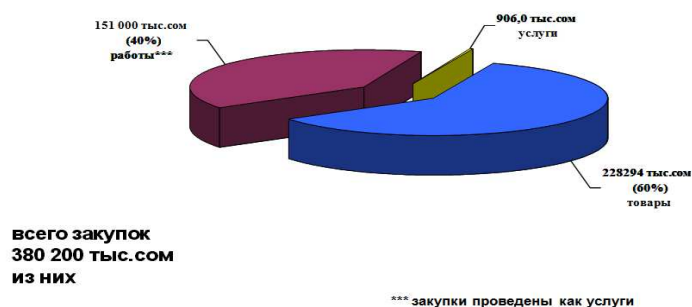


Рисунок 2. Схема государственных закупок в разрезе товаров, работ и услуг в ОАО "НЭСК" за 2010 г.

Однако необходимо подчеркнуть, что с января по октябрь 2010 года ОАО «НЭСК» работал без плана государственных закупок в нарушение норм действующего законодательства. План государственных закупок в натуральном и денежном выражении в пределах выделенных средств за 2010 год был утвержден только 8 октября 2010 года. Этот план составлен не по видам товаров, а по группам, например, горюче-смазочные материалы, измерительные приборы, кабельная продукция и т. д., и имеет ряд недостатков:

- при составлении плана закупок не изучалась потребность в работах и услугах;
- не указывается техническая спецификация на товары;
- закупки на строительные-монтажные работы проводятся как один тендер одновременно на проектирование и на строительство;
- без составления проекта и без определения стоимости объекта составляется план закупок на строительство;
- на один и тот же вид товаров, работ и услуг предусматривается несколько методов закупок, таких как неограниченные торги, запрос котировок, из одного источника, хотя согласно законодательства приобретение из одной статьи расходов должно приобретаться одним методом;
- не указаны закупки из одного источника и не указан процесс их проведения: с согласия или без согласия Уполномоченного органа (Министерство финансов Кыргызской Республики).

Закупка из одного источника, во всем мире считается самым непрозрачным методом закупок и закупается только в особых случаях и с согласия уполномоченных органов⁵. При подробном изучении закупок из одного источника выявлено следующее: с

⁵ В законодательстве Кыргызстана такие случаи предусмотрены в статье 38 Закона «О государственных закупках»

согласия Уполномоченного органа (Министерство финансов Кыргызской Республики) была произведена только одна закупка (вводы в ассортименте у ООО «Масса») на сумму 18 500,0 тысяч сом (20%). Остальные закупки из одного источника на сумму 75 699,0 тысяч сом (80%), закуплены без проведения тендера и без согласования с Уполномоченным органом, что является нарушением законодательства в области закупок.

Тендерная документация и процесс проведения: Тендерная документация при закупках, проведенных ОАО «НЭСК», имеет ряд недочетов: ни в одном тендере не были установлены условия и сроки поставки, сроки начала строительства, предоставления услуг, сроки оплаты, расторжения договора, сроки завершения предоставления услуг, поставки товаров, строительства. В тендерных документах не устанавливаются требования к квалификации, не указаны условия оплаты, что возможно повлекло за собой отсутствие потенциальных поставщиков/подрядчиков, заинтересованных в проводимых закупках или удорожанию цен, так как представители бизнеса должны четко представлять правила игры (на каких условиях будет заключен договор, какие сроки поставки и оплаты).

В ходе исследования было отмечено, что отделом закупок не проводится работа по публикации информации о планах закупок, зачастую в публикуемых объявлениях не достаточно информации (нет контактов ответственных за закупку лиц), а прямые приглашения к участию в тендере не практикуются, что в свою очередь также влечет недостаточную информированность потенциальных подрядчиков. Кроме того, отмечены случаи сокращения тендерного периода, без объяснения причин, с 28 до 20 дней, причем при изменении сроков и требований в тендерной документации разъяснения закупающей организации также не были опубликованы. В объявлении публикуется один предмет закупок, в тендерных документах уже указаны дополнительные работы.

Особо стоит отметить тот факт, что большинство работ было закуплено как услуги, несмотря на то, что в нормативно-правовых документах для закупки услуг и для строительства разработаны разные тендерные документы с разными требованиями. Кроме того, большинство из этих тендеров (в трех тендерах на сумму 141,6 млн. сомов) было проведено одновременно на проектирование и строительство объектов, без составления проектно-сметной стоимости объектов, подрядчики предоставляют свои заявки, не имея проекта строительства, договора заключаются исключительно на условиях, предложенных подрядчиками. В дополнение к этим общим нарушениям процедуры проведения тендеров, все победители тендера не имели лицензию на проектирование. Ни один участник тендера на проектирование и строительство не значится в списке 33 организаций, имеющих лицензии на строительство высоковольтных линий, и 12 организаций, имеющих лицензии на проектирование высоковольтных линий электропередач, выданных Государственным агентством архитектуры и строительства при Правительстве Кыргызской Республики.

Выбор победителя и заключение договора: Экспертами отмечаются нарушения процедуры проведения процесса отбора и выбора победителя - из-за неустановленных критериев оценки и других недочетов в тендерной документации, тендерная комиссия отклоняет заявки участников тендера.

Отмечаются другие нарушения в работе тендерных комиссий – например, в исследованных документах имеется решение тендерной комиссии, где по просьбе тендерной комиссии участник погасил задолженность, в последующем данная компания определена победителем, что подтверждает факт переговоров между тендерной комиссией и участником тендера в отношении представленной тендерной заявки. Следует отметить, что для участия в процедурах закупок независимо от метода закупок поставщик должен выполнить обязательства по налогам и сборам на момент проведения тендера, в противном случае тендерной комиссии следовало отклонить заявку поставщика. Существует также практика принятия не предусмотренной в тендерной

документации скидок, которая принимается тендерной комиссией и после вскрытия снижается на размер предложенной скидки. Самостоятельное предоставление скидки является дискриминирующим фактором для остальных участников, и далее, если предложенная скидка не озвучена на процедуре вскрытия, закупающая организация не вправе его принимать. Кроме того, в заключенных договорах имеются расхождения по размерам авансового платежа, по штрафным санкциям.

Также при проведении тендера запросом котировок на основании статьи 37, договор о закупках должен был быть заключить с поставщиком, который предоставил самую низкую ценовую котировку. Однако, отдел закупок и тендерная комиссия определили победителя по критериям, не установленные в методе запроса котировок, следствием принятого решения эксперты указали о существовании перерасхода⁶ государственных средств. Таким образом, организация тендера методом запроса котировок должна быть только на стандартные товары и победитель должен быть определен по наименьшей цене.

3. Существующая практика закупок в ОАО «Электрические станции»

ОАО «Электрические станции» - является основным производителем электро- и теплоэнергии в Кыргызстане, общество образовано в результате реорганизации АО «Кыргызэнерго», путем выделения из его состава имущественного комплекса электрических станций Нарынского каскада. ОАО «Электрические станции» является монополистом в сфере выработки электроэнергии. Основной акционер – государство в лице Министерства государственного имущества.

Отдел закупок и тендерные комиссии: В ОАО «Электрические станции» достигнуты определенные успехи в вопросах организации и проведения государственных закупок, а именно, функция обеспечения возложена на Департамент обеспечения и логистики, который состоит из 3-х отделов.



Рисунок 3. Структура Департамента обеспечения и логистики

Также выдержано требование о создании на каждый проводимый тендер отдельного состава тендерной комиссии. В состав тендерной комиссии включались сотрудники и представители структурных подразделений ОАО «ЭС», в отдельных случаях - представители Министерства энергетики Кыргызской Республики и только в тендере по закупке угля - представители общественности. С другой стороны, стратегия закупок находится на низком уровне. Далее эксперты рассмотрели их детально.

⁶ Из-за слабой подготовленности специалистов по закупкам определен предполагаемый ущерб -596,6т.с: по позиции ботинки рабочие на сумму 354,3 т. с; программное обеспечение 242,3 т.с.

План закупок и структура закупок: как ранее отмечалось, планирование закупок остается важным фактором успешных закупок. Чем тщательнее будет разработан план, чем точнее он будет сбалансирован с бюджетом, и точнее он будет впоследствии выполнен, тем более эффективной будет закупочная деятельность в целом.

Анализируя сформированный план государственных закупок, экспертами выявлены следующие недостатки:

В смете расходов в 2010 году на закупку товаров, работ и услуг были запланированы денежные средства в сумме 5 444 792,0 тысяч сом. На приобретение товаров запланировано - 63%, на «капитальный ремонт» - 17%, на «текущий ремонт оборудования» - 8%, по статье «прочие услуги» запланировано 12% (рис.4).

Однако, единый план закупок в ОАО «ЭС» на основе предоставленных структурными подразделениями потребностей в товарах, в натуральном выражении и перечней видов необходимых работ и услуг не составляется. В плане не указываются технические спецификации на товары, а суммы, предусмотренные в плане закупок, не совпадают с суммами проведенных закупок. Выбранные методы государственных закупок: (за исключением неограниченных торгов) ограниченные торги, запрос котировок, закупки из одного источника в большей степени не обоснованы.

При закупке услуг по ремонту оборудования не составляется дефектный акт⁷ и не оцениваются виды услуг. В плане закупок указывается только общий вид ремонтных услуг, например: «ремонт защитного покрытия фильтров сырой резиной мелких деталей» (отводы, тройники и пр.). Структурные подразделения (ТЭЦы) подают заявку только на виды требуемых услуг. Такая практика приводит к неэффективному использованию выделенных средств на ремонт. Из-за отсутствия заранее оцененной стоимости услуг, отражаемой в дефектном акте, ОАО «ЭС» соглашается на предложения участников закупок и заключает договор на стоимость, предложенную подрядчиком.

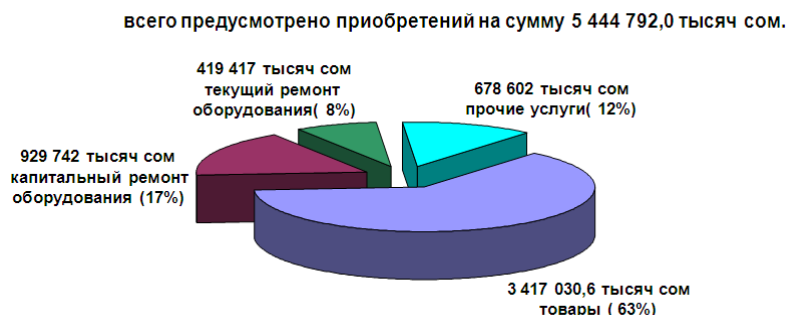


Рисунок 4. Схема плановых затрат ОАО "Электрические станции" за 2010 год

Фактические затраты в 2010 году на приобретение товаров, работ и услуг составили 4 104 443,6 тысяч сом. Товары приобретены на сумму 2 623 451,0 тысяч сом или 64% от запланированного объема, закуплены вспомогательные материалы, топливо на технологические цели (мазут, уголь), горюче-смазочные материалы (рис.5).

⁷ Дефектный акт- это документ, в котором по пунктам описаны возможные расходы строительства и ремонта в форме сметы. Это основной документ всех расходов, составленный узкими специалистами с учетом принятых стандартов(СНиП, ГОСТ).

фактические затраты составили 4 104 443,6 тысяч сом.

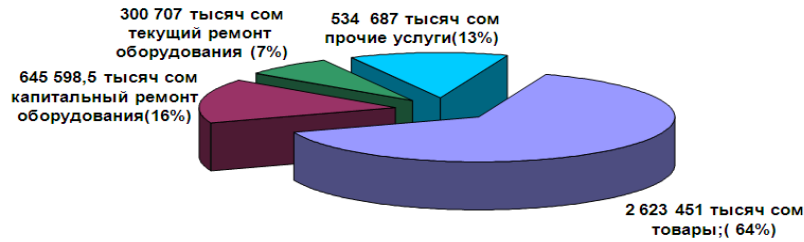


Рисунок 5. Схема фактических затрат ОАО "Электрические станции" за 2010 год

Как показывает анализ исполнения сметы расходов, из выделенных на закупку товаров, работ и услуг 4 104 444 тыс. сом, по тендеру (в основном неограниченным участием) были закуплены только 49% на сумму 2 016 480 тыс. сом. Из одного источника были проведены закупки на сумму 2 087 964 тыс. сом или 51% от выделенных средств.

На следующем рисунке изображена схема государственных закупок в ОАО «Электрические станции», проведенных в 2010 году. Так, по статье «товары» приобретено на сумму 2 623 451,0 тысяч сом, из них по тендеру приобретено всего 65%, а по статье «работы» использованы средства в сумме 946 306,0 тысяч сом, и по тендеру приобретено только на 32%. Без проведения конкурса товары приобретались на 35%, услуги на 99,8%, работы на 68%. В итоге, представленная схема отражает все аспекты организации процесса закупок, а также позволяет проанализировать текущее состояние закупок.

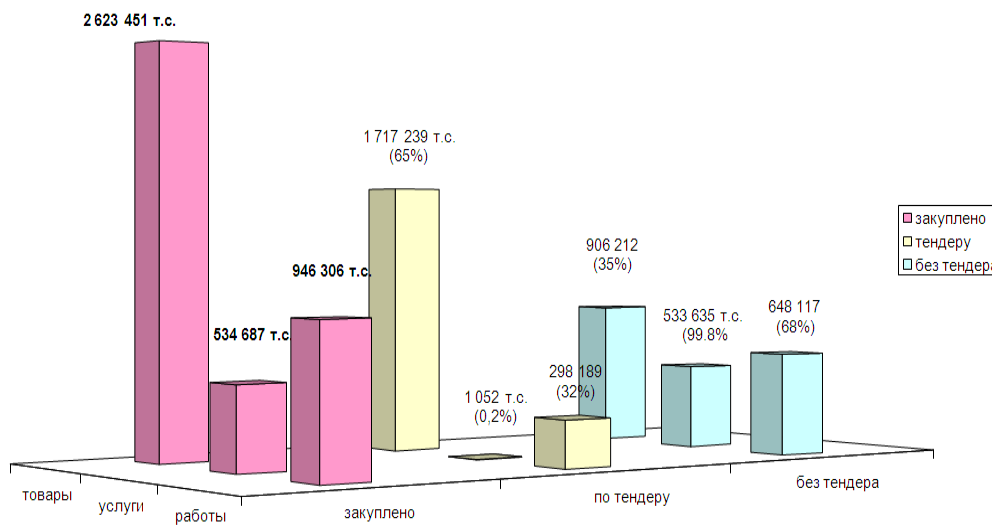


Рисунок 6. Схема закупок ОАО "Электрические станции" за 2010 год

Тендерная документация и процесс проведения: В тендерных документах закупок ОАО «Электрические станции» также отмечены некоторые недочеты:

- по некоторым тендерам не предусмотрены критерии оценки заявок,
- не установлены требования к техническому контролю и испытанию,
- не указывается документация для приемки и оплаты, сроки оплаты,
- отсутствует ссылка на стандарты или ГОСТы,
- не указываются сроки поставок,
- нет полной информации об объеме услуг с детальным указанием позиций для выполнения заказа;
- устанавливаются длительные сроки исправления дефектов, и т.д.

ОАО «Электрические станции» обеспечивает принцип открытости проведения государственных закупок, однако только когда публикует объявление о торгах и итоги тендеров. На сайте компании размещена информация о предстоящих торгах, но отсутствует информация о плане закупок, о результатах проведенных закупок, заключенных договорах, об отмененных торгах. Приглашения к участию на тендер осуществляется в соответствии с действующим законодательством⁸, в документах имеются копии опубликованных объявлений о проведении тендера в Бюллетене государственных закупок и в средствах массовой информации. Практики прямого приглашения к участию в тендере при проведении тендера не было отмечено.

При проведении тендера имеют место изменения квалификационных требований в сторону уменьшения, так, например, при проведении тендера по ремонту основного оборудования для ТЭЦ г.Бишкек, установленные требования в тендерных документах в отношении выполненного объема за последние два года были изменены с 20,0 млн. сом на 6 млн. сом. Данный факт свидетельствует о необъективности принятых решений при определении победителя тендера.

Выбор победителя и заключение договора: При оценке тендерных заявок участников, тендерная комиссия отклоняет тендерные заявки из-за несущественных несоответствий, установленные критерии оценки при выборе победителей не учитываются. При проведении запроса котировок отмечено установление завышенных требований к квалификации, испытания образцов были проведены без учета предоставленных сертификатов производителей, а заявки отклонены без оснований. Эксперты отмечают многочисленные факты неправомερных действий тендерных комиссий, а именно:

- после вскрытия тендерных заявок по результатам оценки тендерная комиссия запрашивает поставщиков копию лицензии, сертификаты соответствия и происхождения товара, и устанавливает сроки предоставления недостающих документов⁹;
- тендерная комиссия определяет победителем участника не предоставивший: гарантийное обеспечение тендерной заявки, справки с Соцфонда и ГНИ, отсутствие которых является основанием для отклонения тендерных заявок. Кроме того, не было предоставлено подтверждение достоверности информации по аналогичным поставкам, подтверждающим указанную квалификацию.

В ходе исследования выявлены факты изменения цены после принятия решения о победителе тендера, а именно тендерная комиссия выявляет арифметическую ошибку в общей сумме тендерной заявки в сторону увеличения, затем принимает новую цену и договор заключается по новой цене. При закупке мазута отмечен факт увеличения цены на мазут с 250 долларов за тонну до 308 долларов за тонну с разницей в несколько месяцев, работа по выявлению причины повышения цены в целях экономии государственных средств не была проведена.

При закупке казахского угля (Шубаркульского разреза и Куланского разреза), участник тендера, а в последующем победитель, приложил договор с разработчиком АО «Шубарколь комур», заключенный *практически в момент решения* о приобретении угля. Как доказательство своей квалификации в документах участник указал объем договора с индивидуальным предпринимателем на поставку угля в размере 2100 тыс.долларов США, как аналогичного по характеру поставки, однако стоимость контракта приведена не была.

⁸ см. Закон КР «О государственных закупках», статья 17.

⁹ Данная просьба тендерной комиссии является нарушением пункта 3 статьи 27 Закона, где установлено о том, что закупающая организация не должна допускать предоставление каких-либо документов от участников торгов, либо вести переговоры между закупающей организацией и претендентом в отношении предоставленной тендерной заявки, что является нарушением принципа справедливости

Таким образом, вызывает сомнение квалификация данного победителя, так как нет информации, подтверждающий выполнение договора на поставку угля, так как у поставщика не было опыта поставки угля.

Кроме того, как и в случае с ОАО «НЭСК», в заключенных договорах отмечены расхождения по размерам авансового платежа, по штрафным санкциям, не указываются периоды поставки товара (разовая, партиями, по графику), не определяется ответственность за ненадлежащий ассортимент и качество, и т.д.

Особо стоит отметить тот факт, что при закупке услуг по ремонту оборудования, дефектные акты не составляются и услуги не оцениваются. Кроме того, виды работ, указанные в тендерных документах, в дефектных актах и ведомостях объема работ участников тендера имеют расхождения. Например, в тендере по капитальному ремонту оборудования ГЭСов дефектный акт составлен не на проведение капитального ремонта, а на проведение технического осмотра.

В таблице ниже представлена сравнительная характеристика исследуемых компаний – ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана» и ОАО «Электрические станции», с указанием особых и общих характеристик.

Таблица 2. Сравнительная характеристика ОАО «НЭСК» и ОАО «ЭС» по особым и общим характеристикам при проведении государственных закупок

| | ОАО «НЭСК» | ОАО «ЭС» | Общие характеристики |
|--|---|---|---|
| Изменение условий и требований | Существует факт сокращения сроков предоставления тендерных заявок с 4 недель до 20 дней. | Имеют место изменения квалификационных требований в сторону уменьшения. | При изменении сроков и требований тендерной документации закупающие организации не публикуют. |
| Оценка и сравнение тендерных заявок | Не устанавливаются критерии оценки тендерных заявок. При оценке заявок тендерная комиссия отклоняет заявки из-за неустановленных в тендерных документах критериев оценки. При проведении тендера принимаются скидки, не оговоренные в тендерных документах. | Установленные критерии оценки при выборе победителей не учитываются. При оценке тендерных заявок участников, тендерная комиссия отклоняет тендерные заявки из-за незначительных несоответствий. Отмечены многочисленные факты неправомерных действий тендерных комиссий (запросы о предоставлении дополнительных документов и др.). | В документах компаний отсутствуют оценочные листы каждого члена тендерной комиссии, которые должны подтверждать обоснованность принятых решений. |
| Заключение договора | В заключенных договорах имеются расхождения по размерам авансового платежа, по штрафным санкциям. | Существуют факты изменения цены после принятия решения о победителе тендера. Кроме того, в заключенных договорах имеются расхождения по размерам авансового платежа, по штрафным санкциям. | Не указывается момент перехода права собственности на товар. Не определяется ответственность за ненадлежащий ассортимент и качество. Не указываются |

| | | | |
|-------------------|--|---|---|
| | | | периоды поставки товара (разовая, партиями, по графику). Условия досрочной поставки, которая может быть произведена только с согласия покупателя. |
| Перерасход | Из-за слабой подготовленности специалистов по закупкам и отсутствия контроля со стороны руководителей выявлен предполагаемый перерасход гос средств при закупке спецобуви и программного обеспечения на общую сумму 596,6 тысяч сом. | Из-за слабой подготовленности специалистов по закупкам и отсутствия контроля со стороны руководителей выявлен предполагаемый перерасход государственных средств при закупке спецобуви на общую сумму 775,6 тысяч сом. | В таких случаях, процедура закупок не достигает основной цели Закона - экономичное и эффективное использование государственных средств. |

4. Заключение и рекомендации для улучшения системы государственных закупок

Электрические компании при проведении закупочной деятельности внешне создают впечатления о соблюдении всех требований Закона: участники публично приглашаются к торгам, разрабатываются тендерные документы, проводится публичное вскрытие заявки участников тендера и заключаются договора на основе конкурсных торгов. Однако, результаты показали, что предпринятые действия компаний при осуществлении государственных закупок, не достигли исполнения основных целей Закона: обеспечение максимальной экономичности и эффективности закупок.

В целом, по проведенным государственным закупкам отмечено отсутствие политики сокращения расходов. Руководство компаний не владеет реальной ситуацией в области государственных закупок. В компаниях не рассматриваются и не заслушиваются итоги работы каждого отдела, ни по итогам работы отчетного периода, ни по итогам работы за год.

При проведении закупок услуг не составляется смета расходов по дефектному акту. В таких случаях из-за отсутствия реальной стоимости ремонта компания соглашается на любые условия подрядчика. Несмотря на большие суммы закупок и сложность этих закупок, обе компании не пользуются правом проведения предтендерного совещания, предусмотренного Законом.

Экспертами на основе проведенного исследования, в результате выявленных пробелов в области проведения государственных закупок, рекомендуется, по итогам финансового года, проводить оценку эффективности системы государственных закупок и разработать план мероприятий по улучшению эффективности системы, включая повышение квалификации отделов и членов тендерной комиссии. Разработанные основные рекомендации по улучшению качества и механизма государственных закупок направлены всем участникам процесса – Министерству энергетики, энергетическим компаниям, институтам гражданского общества.

Основные рекомендации можно категоризовать по следующим направлениям:

а) повышение потенциала покупающей организации

Необходимо практиковать ежегодное обучение процедурам государственных закупок сотрудников отдела закупок и членов тендерных комиссий.

б) повышение открытости информации

Процесс осуществления государственных закупок должен осуществляться публично и информация по государственным закупкам должна быть общедоступна, включая план закупок, разработанные тендерные документы, протоколы вскрытия и процедуры закупок, итоги оценки, выбор победителей, информация о заключенных договорах. При этом должен соблюдаться принцип «презумпции открытости информации», пользователь этой информации не обязан объяснять причины, по которым он запрашивает информацию, а госорган должен предоставить всю необходимую информацию относительно закупок, если информация все же секретна, обязан доказать ее секретность со ссылкой на нормы законодательства.

в) создание базы данных

Вести базу данных узкоспециализированных в области энергетики подрядчиков, имеющих лицензию на проектирование, строительство, услуг по ремонту. Необходимо создать базу данных по основным запчастям, оборудованию и стратегическим товарам. База данных должна содержать адрес производителя или дилера, а также другую необходимую информацию. С учетом того, что структурные подразделения (ТЭЦ, ГЭС) работают на оборудовании, произведенных из России, Департамент обеспечения и логистики должен иметь базу данных непосредственных производителей техники, запасных частей. Такую базу данных производителей и дилеров должны создать на стратегические товары как уголь, мазут, техническая соль, каустическая сода, фильтры и т.д.

г) формирование плана закупок

При планировании государственных закупок необходимо тщательно изучать потребность компании в товарах, работах и услугах. С учетом специфики работ рекомендуется иметь план развития компании на несколько лет вперед, что позволит заранее определить потребность в товарах, работах и услугах.

Несколько рекомендаций по составлению плана закупок:

- постоянно проводить мониторинг рынка;
- закупки строительства или проведение капитального ремонта в план закупок включать только после определения проектно-сметной стоимости объектов, объявив тендер на проектирование; после разработки проектно-сметной документации следует получить разрешающие документы на демонтаж, отвод земли;
- товары планировать не по группам, а по каждому виду товара с указанием технических и качественных характеристик товаров.
- план государственных закупок разместить на сайте компании.

д) приглашение к торгам

Устанавливать сроки для окончательной подачи тендерных заявок в срок, предусмотренный в Законе, опубликовывать объявления по форме, предусмотренной в статье 19 Закона. Практиковать после выхода объявлений приглашение потенциальных участников к торгам напрямую, через дипломатические представительства. Хранить в документах все копии объявлений, опубликованных в Бюллетене государственных закупок и в средствах массовой информации, список участников, которым были отправлены прямые приглашения через дипломатические представительства.

е) в тендерном периоде

Практиковать проведение тендера с предтендерным совещанием с участием потенциальных поставщиков и подрядчиков. На предтендерном совещании участники тендера могут задавать любые вопросы и получать ответы на заданные вопросы, касающиеся тендерных документов. Практиковать проведение инструктажа членов

тендерной комиссии по вопросам установленных критериев оценки тендерных заявок, коллизии интересов и конфиденциальности полученной информации, являющейся коммерческой тайной.

ж) вскрытие тендерных заявок

В протоколах вскрытия тендерных заявок указывать сроки действий гарантийного обеспечения тендерных заявок, указывать номера предоставленных справок, информацию о наличии или отсутствии задолженности по налогам и выплатам в Соцфонд. Также следует указывать данные присутствующих от имени претендента (номер доверенности, на кого выдана доверенность или присутствует ли сам руководитель предприятия). Для обеспечения прозрачности закупок необходимо в процессе проведения тендера участие представителей гражданского общества в качестве независимых наблюдателей. Кроме того, необходимо, чтобы представители гражданского общества имели знание в области государственных закупок.

з) оценка и сравнение тендерных заявок.

При проведении процедуры отбора использовать только критерии, предусмотренные в тендерной документации. Тендерная комиссия не должна вести какие-либо переговоры с претендентом в отношении представленной тендерной заявки¹⁰. Каждый член тендерной комиссии должен провести оценку и сравнить каждую тендерную заявку каждого участника, оценить и составить оценочные листы на каждого участника. Не принимать изменения тендерных заявок после вскрытия, не принимать к оценке тендерные заявки, не предусмотренные и не озвученные на процедуре вскрытия предложения в отношении предоставления скидок. В ходе оценки тендерных заявок необходимо воспользоваться правом разъяснения тендерных заявок участников. При оценке тендерных заявок не отклонять тендерные заявки из-за несущественных несоответствий. При проведении неограниченных торгов присуждать договор тендерной заявке, отвечающей по существу требованиям тендерной документации и имеющим наименьшую оцененную стоимость. При проведении тендера запросом котировок присуждать договор поставщику, предоставившему котировку, удовлетворяющую потребности закупающей организации и предоставивший самую низкую котировку.

и) выбор победителя и заключение договора.

Согласно статьи 13 Закона отделу закупок принимать решение о заключении договора на основании рекомендации, вынесенной тендерной комиссией о победителе тендера, в составе не менее трех человек. Согласно действующему законодательству, заключать договора на условиях тендерной заявки победителей¹¹. Практиковать процедуру внесения гарантийного обеспечения исполнения договора. При закупках, превышающих пятикратный размер максимальной пороговой суммы, до определения победителя компании обязаны провести аудит для определения соответствия закупок требованиям, установленным Законом.

В договоре не допускать условия, противоречащие Гражданскому Кодексу Кыргызской Республики. Также в договоре предусматривать возврат гарантийного обеспечения исполнения договора с учетом гарантии на товар, работы и услуги, если такие нормы предусмотрены тендерными документами.

При заключении договора поставки следует обратить внимание на ряд важных моментов, которые не учитываются при заключении договора:

- в договоре должны быть указаны периоды поставки товара (разовая, партиями, по графику). Условия досрочной поставки, которая может быть произведена только с согласия покупателя.

¹⁰ с пунктом 3 статьи 27 Закона

¹¹ пункта 2 статьи 31 Закона

- порядок поставки товара путем отгрузки или передачи товара покупателю (представителю). Доставка товара осуществляется поставщиком путем отгрузки, если иное не предусмотрено договором, то товар должен быть доставлен покупателю поставщиком за счет и силами поставщика;
- в договоре следует определить момент перехода права собственности на товар;
- определить риски из-за случаев нарушения обязательств поставщика (недопоставка товара, поставка товара ненадлежащего ассортимента, качества; поставка в количестве сверх оговоренного договором; поставка в ненадлежащие сроки);
- ответственность поставщика за тару и упаковку, обеспечивающую сохранность товара.

Оценка системы государственных закупок в конкретных компаниях в истории Кыргызской Республики проводится впервые, отсюда, что данные исследования проведены по заказу гражданского общества. Настоящая оценка системы закупок представляет собой базу, опираясь на которую Руководство энергокомпаний может разработать план развития потенциала для улучшения системы закупок, при выработке стратегий развития, а также снижения риска, связанного со своевременным обеспечением деятельности. Другие структуры и государственные органы могут использовать информацию для мониторинга эффективности своей системы и для проведения реформирования в системе государственных закупок.

Подводя итоги, эксперты отмечают, что оптимизация системы государственных закупок - многоступенчатый, многомерный процесс, требующий комплексных решений во всех областях, а именно: организационная структура, информационная система, квалификация персонала, стратегия организации. В первую очередь необходимо разработать стратегию компании. Определить стратегические направления развития системы государственных закупок и выстроить план преобразований, нацеленных на повышение эффективности закупок.

После разработки и утверждения плана преобразований системы закупок в компании, идет процесс реализации, который зависит от наличия опытных специалистов, заинтересованности высшего руководства компаний в проведении реформирования закупок и грамотного управления сроками, бюджетом и объемом работ. Предоставленное исследование показывает какие процессы и процедуры необходимо развивать и реформировать для дальнейшего совершенствования процессов. Несомненно, четко построенная система управления закупочными процессами окажет ощутимое влияние на повышение эффективности деятельности компаний.

Хотелось бы благодарить все компании, которые участвовали в исследовании, и надеемся, что это исследование станет поводом для дискуссии о необходимости повышения открытости компаний, а также даст начало более широкому обсуждению вопросов преобразований в области закупок.

НС ИПТЭК - Наблюдательный совет по Инициативе прозрачности в топливно-энергетическом комплексе (НС ИПТЭК) при Министерстве энергетики Кыргызской Республики – надзорно-совещательный орган, созданный указом Президента КР с целью повышения прозрачности и подотчетности государственных структур и энергетических компаний, а также расширения участия общественности в процессе принятия решений в энергетическом секторе. НС ИПТЭК осуществляет свою деятельность в форме заседаний, круглых столов и рабочих групп, с привлечением независимых экспертов. В состав Наблюдательного совета входят 16 человек – 8 от государственных органов и предприятий ТЭК и 8 от гражданского сектора. Круг обсуждаемых вопросов очень широк и включает все актуальные и насущные проблемы энергетического сектора - от аварий на энергетических сетях до разработки стратегии развития энергетики. *Больше информации: www.festi.kg*

Общественный Фонд «Юнисон» - независимая некоммерческая, неправительственная организация, которая с 2002 года работает в области устойчивой окружающей среды и энергетики. ОФ «Юнисон» способствует формированию конструктивного взаимодействия государственных структур и гражданского общества и улучшению информационного обеспечения, реализует международные, национальные и практическую деятельность, на уровне законотворчества, аналитической работы и практической деятельности. Юнисон как экспертная организация провела ряд исследований, выпустила серию публикаций по ключевым вопросам управления в энергетике, энергоэффективности, окружающей среды и т.д. *Больше информации: www.unison.kg*

Антикоррупционный деловой совет (АДС) - некоммерческая организация – ставит своей целью объединение усилий всех заинтересованных лиц отечественных и иностранных инвесторов, международных донорских организаций, институтов гражданского общества, государственных органов направленных на улучшение бизнес среды и повышение инвестиционной привлекательности страны посредством: предупреждения коррупции; выявления и устранения коррупционных механизмов и факторов; проведения мониторинга и общественного контроля за деятельностью госорганов в части реализации мер в соответствии с Конвенцией ООН по противодействию коррупции, Национальной стратегией по борьбе с коррупцией, Плана действий по ее реализации. *Больше информации: <http://adc.kg/>*