Н.С. Маслова,
И.В. Кузнецова
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

ОЦЕНКА РИСКОВ КАК ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Государственные закупки являются одним из важнейших направлений деятельности государства. Закупки продукции для государственных нужд составляют от 10 до 20% валового внутреннего продукта (ВВП) и являются мощным импульсом, стимулирующим потребление, что в свою очередь приводит к росту валового национального продукта (ВНП).

Существенным фактором доминирования негативных тенденций в практике размещения госзаказа в российской экономике является недостаточная степень разработанности методологических основ и концептуальных положений системы управления госзаказом с учетом рисков, возникающих в ходе осуществления закупочной деятельности.

Процесс управления рисками представляет собой системный подход к минимизации рисков явлений, которые могут каким-либо образом воздействовать на достижение ключевых целей проекта закупок.

Общий концептуальный подход к методам управления рисками в системе государственных закупок заключается в следующем:

- выявление возможных последствий хозяйственной деятельности в рисковой ситуации;
- разработка мер, не допускающих, предотвращающих или уменьшающих (минимизирующих) ущерб от воздействия непредвиденных рисковых факторов;
- реализация такой системы адаптирования бюджетных учреждений к рискам, при помощи которой могут быть не только нейтрализованы или компенсированы вероятные негативные последствия, но и максимально использованы шансы на получение максимального эффекта.

Методология управления рисками строится на базе двух подходов: технологического и процессного. При управлении рисками в экономической и социальной сфере продуктивнее и чаще используется процессный подход.

Используя процессный подход к описанию закупочного цикла можно выделить следующие основные процессы закупочного цикла: «Формирование заказа (планирование закупок)», «Размещение заказа», «Управление исполнением заказа».

Каждый из центральных закупочных процессов можно декомпозировать на несколько последовательно осуществляемых подпроцессов.

Количество и полнота исполнения каждого подпроцесса зависит от сложности, значения закупки и специфики рынка объектов закупки. Указанные характеристики определяют способ размещения заказа, а тот, в свою очередь, диктует необходимость осуществления тех или иных процедур и (или) подпроцессов формирования заказа в полном или фрагментированном объеме.

Центральные закупочные процессы в случае их регулярного повторения, требуют создания и встраивания в постоянно действующую систему закупок, в которой значительное место занимают не только центральные процессы, но и процессы управления и обеспечения ресурсами.

Закупочная деятельность представляет собой систему, включающую в себя большое количество центральных, управляющих и обеспечивающих процессов, имеющих в качестве основного внешнего входа возникшую у государства или общества потребность в товарах, работах, услугах и основного внешнего выхода – удовлетворенность государства и общества произведенной закупкой, т.е. удовлетворенную потребность.

Риски закупочной деятельности в соответствии с процессным подходом имеют место как в центральных, так и в процессах управления и обеспечения закупочной деятельности. Поэтому определение риска в закупочной сфере должно осуществляться по каждому из вышеперечисленных процессов.

Наиболее существенной проблемой эффективного управления риском является проблема многокритериальности (согласования оценок рисков, полученных по различным основаниям, из различных источников, с использованием различных индикаторов и оценок).

Управлять можно только тем объектом, модель которого существует в системе управления этим объектом. Поэтому, основной целью моделирования процессов и операционных рисков системы является построение ее модели с целью снижения вероятности влияния негативных факторов, повышения управляемости и обеспечения эффективного развития.

В настоящее время для управления процессными (операционными) рисками в IT-системах используются методология ARIS (Architecture of Integrated Information Systems), разработанная германской фирмой IDS Scheer.

ARIS позволяет не только описывать существующие процессы, организационную структуру, продукты организации и т.д., но также реализует возможность ведения классификаторов операционных рисков с последующим расчетом возможных потерь по каждой из категорий рисков.

Для осуществления качественного прогноза результатов размещения заказа, разработки и реализации мероприятий, направленных на совершенствование системы государственных закупок, необходима оценка текущей ситуации проявления рисков, возникающих при размещении заказа для государственных нужд.

В рамках проекта «Экономические основы обеспечения государственных нужд» НИУ ВШЭ был проведен анализ рисков закупочной деятельности в Российской Федерации и на основании методологии ARIS были разработаны классификация, описание, прогноз объема последствий и частоты встречаемости рисков размещения заказа, а также воздействия по управлению рисками. В результате было выделено 49 процессных рисков размещения заказа. Распределение выделенных рисков по процедурам размещения заказа приведено на рис. 1.

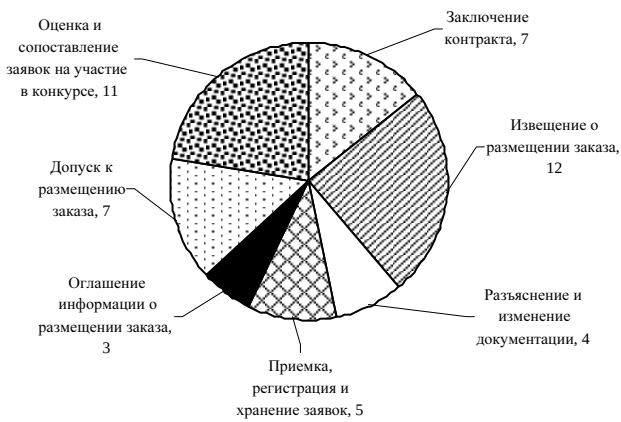

Рис 1. Распределение процессных рисков по процедурам размещения заказа

С применением процессного подхода в рамках исследования была разработана матрица процессных и технологических рисков закупочной деятельно-

сти в Российской Федерации, включающая десять обязательных элементов описания выделенных рисков размещения заказов:

1) «Процесс, подпроцесс, процедура»;
2) «Наименование риска»;
3) «Характер риска»;
4) «Причины риска»;
5) «Возможные индикаторы»;
6) «Вероятность возникновения риска»;
7) «Величина воздействия риска»;
8) «Ответственный за управление риском»;
9) «Методы управления риском»;
10) «Управляющие воздействия».

Далее на примере описания одного из рисков приведен порядок формирования матрицы процессных и технологических рисков закупочной деятельности в Российской Федерации, использованный в рамках исследования.

Наименование риска: «*Правила оценки и сопоставления заявок не адекватны предмету, объекту закупки, основным условиям контракта, условиям рынка*».

Процесс, на цели которого влияет риск: оценка и сопоставление заявок (определение победителя).

Цель процесса, на которую влияет риск: определение победителя.

Субъект – источник угрозы: заказчики.

Владелец риска:

а) субъект угрозы (на кого направлен основной удар): поставщики;

б) субъект управления (основной): заказчик.

Фактор риска: операционный, коррупционный.

Описание причин: некомпетентность персонала подразделения, размещающего заказ; сознательное ограничение конкуренции (с целью получения конкретного поставщика), отсутствие регламента выбора условий оценки и сопоставления заявок в соответствии с предметом, объектом закупки, основными условиями контракта.

Описание возможных последствий: ограничение и снижение конкуренции, административное и судебное обжалование, административная и уголовная от-

ветственность, закупка ненужной продукции, закупка некачественной продукции, финансовые потери в размере контракта и трансакционных издержек, последствия ничтожности сделки, нарушение сроков удовлетворения потребности, увеличение коррупции, потеря доверия власти.

Объект рискового события: поставщики.

Место возникновения риска: оценка и сопоставление заявок (определение победителя).

Оценка присущего риска:

а) вероятность риска – 5;

б) существенность последствий риска – 3;

в) интегральная оценка риска – 15.

Временной горизонт, относительно которого произведена оценка риска: квартал.

Существующие (выполняемые) процедуры по управлению риском. Базовый метод управления – снижение риска: Обеспечение заказывающего подразделения квалифицированными кадрами, мониторинг протоколов оценки и сопоставления заявок, административная ответственность, внесение изменений в законодательство, выбор адекватных условий оценки и сопоставления заявок.

Оценка остаточного риска:

а) вероятность риска – 3;

б) существенность последствий риска – 3;

в) интегральная оценка риска – 9;

Описание ключевых индикаторов риска (КИР).

а) Наименование КИР – размещение заказа подавших заявки на 1 процедуру (1 лот) – снижение конкуренции, незаинтересованность в заказе поставщика (проблемные закупки), 2) количество случаев обоснованных жалоб, 3) количество случаев наличия запросов на разъяснение, изменение документации, устраняющих противоречия с законодательством, 4) количество случаев наличия снижения качества поставок, 5) количество случаев наличия срыва сроков удовлетворения потребности и размещения заказа, 6) количество случаев наличия расторжения контракта по соглашению сторон или решению суда;

б) единица измерения: 1) – человек (участников); 2), 3) , 5), 6) – шт.;

в) нижнее предельное значение: 1) – 3 человека (участника); 2), 3), 5), 6) – 1% из общего объема;

г) верхнее предельное значение: 1) – 1 человек (участник); 2), 3), 5), 6) – 10% из общего объема;

д) текущее значение;

е) дата замера.

Выбор способа реагирования на риск: базовый метод управления – снижение риска.

В представленном порядке были описаны 49 процессных рисков размещения заказа.

По результатам экспериментальной апробации матрицы процессных и технологических рисков закупочной деятельности в Российской Федерации была дана экспертная оценка объема последствий и частоты встречаемости рисков на выборке заказчиков. Опрос проводился в среде экспертов закупщиков: опрошено 255 экспертов – закупщиков, работников Федеральной налоговой службы, 44 эксперта закупщика – работников Федерального казначейства, 107 экспертов – закупщиков различных федеральных органов власти и государственных и муниципальных учреждений (406 специалистов федеральных, региональных и муниципальных органов власти и организаций). При оценке рисков использовался опросник, разработанный авторами доклада, включающий в себя экспертную оценку риска размещения заказа по объему последствий и частоте встречаемости.

По результатам оценки были определены средние значения оценки рисков и их стандартные отклонения, а также проведен корреляционный анализ выделенных ранее рисков.

Вся респонденты отметили наличие выделенных рисков в практике размещения государственных и муниципальных заказов.

Респонденты оценивали объем последствий и частоту встречаемости рисков по их названию и описанию последствий по 5-балльной шкале: 5 баллов присуждалось катастрофическому объему последствий и высокой частоте встречаемости, 1 балл – малому объему последствий и низкой частоте встречаемости.

Результаты опроса показывают высокий уровень риска по объему последствий и средний в целом по всем рискам по частоте встречаемости.

Эксперты особо выделяют риски предоставления, состава и содержания закупочной документации, объем последствий и частота встречаемости кото-

рых значительно превышает риски иных процессов и документальных входов и выходов процесса.

Средние значения объема последствий риска находятся по 2/3 показателей на среднем уровне и по 17 показателям превышают средний уровень. Распределение рисков, по которым средние значения объема последствий риска превышают средний уровень, по процедурам размещения заказа приведено на рис. 2. При этом, из семнадцати показателей семь показателей относятся к рискам невыполнения требований законодательства и десять – к рискам моделирования результатов размещения заказа, в том числе (по большей части показателей) к коррупционным рискам. Стандартные отклонения показателей значительно ниже значения показателя, что свидетельствует о схожей оценке рисков большинством экспертов.

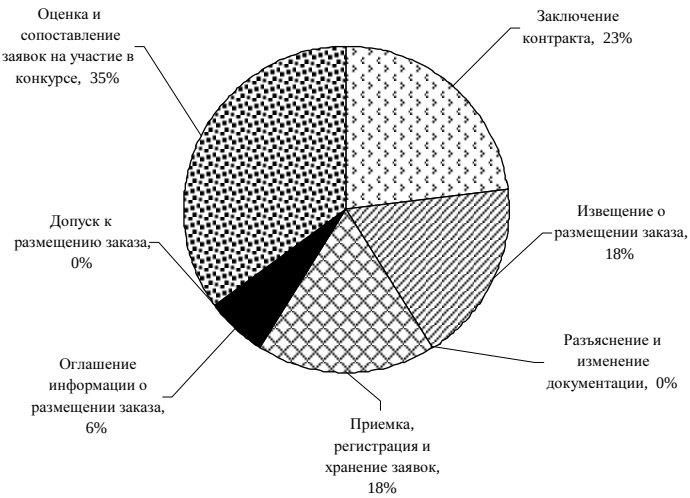

Рис. 2. Распределение рисков со значением последствий риска, превышающим средний уровень, по процедурам размещения заказ

Первая пятерка рисков, имеющих наибольший уровень выраженности, по мнению экспертов, выглядит следующим образом.

Риски	Последствия
Размытость, неясность, неконкретность, неполнота информации и (или) противоречивость предмета, объекта закупки, основных условий контракта, изложенных в Извещении о закупке; мистификация (сознательное искажение или подмена предмета контракта, объекта закупки), использование «заточенных» под единственного исполнителя условий сделки	Ограничение и снижение конкуренции, административное и судебное обжалование, административная и уголовная ответственность, закупка ненужной продукции, закупка некачественной продукции, финансовые потери в размере контракта и трансакционных издержек, последствия притворной сделки, нарушение сроков исполнения контракта, увеличение коррупции, потеря доверия власти
Несоответствие содержания Извещения требованиям законодательства о закупках	Ограничение и снижение конкуренции, административное и судебное обжалование, административная и уголовная ответственность, закупка ненужной продукции, закупка некачественной продукции, финансовые потери в размере контракта и трансакционных издержек, последствия притворной сделки, последствия ничтожности сделки, нарушение сроков удовлетворения потребности, увеличение коррупции, потеря доверия власти
Изменения в извещение внесены с нарушением законодательства о размещении заказа	Ограничение и снижение конкуренции, административное и судебное обжалование, административная и уголовная ответственность, закупка ненужной продукции, закупка некачественной продукции, финансовые потери в размере контракта и трансакционных издержек, последствия притворной сделки, последствия ничтожности сделки, нарушение сроков удовлетворения потребности, увеличение коррупции, потеря доверия власти
Включение необоснованных, дополнительных необъявленных и(или) не соответствующих законодательству условий в контракт при его заключении	Судебное обжалование, недействительность сделки (ничтожность), последствия недействительной сделки; административная и уголовная ответственность, закупка ненужной продукции, закупка некачественной продукции, финансовые потери, нарушение сроков исполнения контракта, увеличение коррупции, потеря доверия власти
Игнорирование информации о продукции поставщика и возможности выполнить контракт в заявке и полученной из других источников	Заключение контракта с недееспособным поставщиком или поставщиком, неспособным выполнить контракт, непоставка или поставка некачественной продукции, срыв сроков исполнения контракта, финансовые издержки на повторное заключение контракта, судебное обжалование, издержки государства на коррупцию

Корреляционный анализ процессных рисков размещения заказа показал взаимосвязь рисков не только по совокупности процедур одного процесса, но и влияние рисков одних процессов на проявление рисков иных процессов. То есть риски носят системный характер, и проявление одного из них в большинстве случаев вызывает синергетический эффект и проявление ряда других рисков по модели «снежного кома». Однако данное явление не носит всеобщий характер и специфично для разных групп рисков.

Таким образом, экспертная оценка текущей ситуации проявления рисков размещения заказа, основанной на предшествующем опыте размещения заказа экспертами, ниже прогнозной экспертной оценки, большая часть рисков находится на среднем уровне выраженности. Объем последствий проявления рисков по 17 рискам выше среднего уровня, причем большая часть процессных рисков относится к рискам моделирования торгов и носит коррупционный характер. Частота встречаемости всех выявленных рисков не превышает среднего уровня.