

ЯКОВЛЕВ А.А., ДЕМИДОВА О.А., БАЛАЕВА О.Н.

СПОСОБЫ ЗАКУПОК В РОССИИ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ: ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НА МИКРОДАННЫХ¹

Ключевые слова: закупки, исполнение контракта, торги, аукцион, конкурс

Острые дискуссии о госзакупках в течение последних двух лет в значительной мере концентрировались на вопросах эффективности закупочных процедур². При этом выделялось две позиции. Представители ФАС делали акцент на экономии бюджетных средств за счет внедрения формализованных процедур размещения госзаказов, что обеспечивало снижение цен на торгах. В то же время представители госзаказчиков говорили о систематических проблемах с обеспечением качества закупок – включая проблемы с исполнением контрактов, срывы

¹ Данная статья основана на результатах исследований авторов по проекту «Анализ состояния системы госзакупок в России и подготовка предложений по организации мониторинга цен в системе госзакупок» в рамках программы фундаментальных исследований ВШЭ 2011 года.

² Другой важной темой было ограничение коррупции в госзакупках, но этот вопрос уже был ранее рассмотрен нами [Яковлев, Демидова, 2010].

ЯКОВЛЕВ АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ, проректор НИУ ВШЭ, директор Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

ДЕМИДОВА ОЛЬГА АНАТОЛЬЕВНА, доцент кафедры математической экономики и эконометрики НИУ ВШЭ, старший научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

БАЛАЕВА ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА, заместитель декана по кадровым вопросам факультета менеджмента НИУ ВШЭ, доцент кафедры общего и стратегического менеджмента, старший научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

СПОСОБЫ ЗАКУПОК В РОССИИ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ: ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НА МИКРОДАННЫХ

сроков, низкое качество товаров, работ, услуг, которые поступают по госконтрактам от поставщиков, отобранных по процедурам 94-ФЗ, который не позволяет в должной мере учитывать квалификацию и деловую репутацию поставщиков. Аргументы обеих сторон при этом основывались либо на агрегированных данных Росстата, либо на отдельных «кейсах», описывающих конкретную закупку. Корректный же ответ на вопрос, кто и в чем именно прав в этих дискуссиях, возможен только при анализе больших массивов микроданных. В международной практике такие данные собираются регулирующими органами и оказываются доступны для исследователей [4; 3].

В России для подобного анализа логично было бы использовать данные о закупках, размещаемые на портале zakupki.gov.ru. Но наши попытки в течение 2009-2010 годов получить доступ к этим данным не имели успеха. Дизайн портала позволял найти информацию о конкретном поставщике, заказчике или о конкретной закупке, но он не давал возможности для простых аналитических операций, а также для выгрузки данных об условиях закупок для групп товаров. С начала 2011 года на обновленной версии портала, наконец, появились работающие функции поиска. Однако вся информация о результатах торгов по-прежнему размещается в виде текстовых документов, что требует очень больших затрат времени на формирование массивов данных, пригодных для количественного анализа.

В этой связи в данной статье мы использовали для анализа данные о закупках лишь одной крупной бюджетной организации, которая оказалась готова предоставить нам необходимую информацию в формате, пригодном для эконометрического исследования. Этот массив данных включал информацию о примерно двух тысячах контрактов этой организации за период 2008-2010 годов на общую сумму около 6,4 млрд. рублей³.

Мы не можем утверждать, что данная бюджетная организация является типичной для всей системы закупок в РФ. Тем не менее, анализ большого массива данных этой организации за длительный период времени позволяет выявить определенные тенденции как в части снижения цен на торгах, так и в части проблем, возникающих при исполнении контрактов. Одновременно такой анализ позволяет продемонстрировать возможности применения аналогичных подходов к данным, которые собираются (но в настоящее время практически не анализируются) государственными органами.

Исходные данные и общий подход к их анализу

Наше исследование основывалось на данных о 1990 закупках, которые были проведены крупной российской бюджетной организацией в период 2008-2010 гг.⁴ Предоставленная нам информация о закупках включала в себя следующие первичные данные:

³ В эту цифру не включены закупки малого объема (на сумму до 100 тыс. рублей в квартал), а также один нетипичный крупный контракт на закупку у единственного поставщика.

⁴ В анализируемый массив данных вошли контракты, начавшиеся и закончившиеся в течение 2008-2010 гг.

СПОСОБЫ ЗАКУПОК В РОССИИ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ: ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НА МИКРОДААННЫХ

- Способ размещения заказа;
- Предмет контракта;
- Тип закупаемых товаров (работ, услуг) в соответствии с экономической классификацией бюджетных расходов – ЭКР;
- Бюджет закупки (по информационной карте конкурсной документации);
- Количество заявок, поданных на конкурс/лот, в том числе – количество заявок, допущенных к оценке и рассмотрению;
- Цена предложения победителя;
- Наименование поставщика (исполнителя, подрядчика);
- Срок исполнения контракта (договора) и другие.

В дополнение к имевшемуся в базе делению всех закупок на товары, работы и услуги мы также ввели еще одну классификацию закупок на инспекционные, экспериментальные и доверительные блага [6; 5; 1] с учетом объективных различий в возможностях оценки качества.

Предоставленные нам данные были сведены в таблицы Excel, причем это было сделано не для исследовательских целей, а для обеспечения в рассматриваемой бюджетной организации текущего мониторинга и контроля за прохождением финансовых документов и фактических платежей по госконтрактам. В дополнение к стандартному набору показателей, собираемых в соответствии с требованиями ФАС и Федерального казначейства, в данной организации информационная база о закупках содержала еще несколько важных индикаторов.

Во-первых, наряду с датой исполнения контракта на регулярной основе также фиксировалась дата представления отчетных документов о закрытии контракта. В большинстве случаев это были реальные задержки, обусловленные тем, что исполнитель в установленные сроки не смог обеспечить поставку должного качества и в должном объеме и заказчик не подписывал акты приемки-сдачи до тех пор, пока исполнитель не выполнит условия контракта.

Во-вторых, для целей учета бюджетных средств и обязательств перед поставщиками в базе фиксировались данные о точном стоимостном объеме исполнения контрактов и, в частности, выделялись контракты, закрытые не в полном объеме по взаимному согласию сторон с указанием стоимости неисполненных обязательств. При этом в рамках дополнительных интервью в общей массе таких контрактов были выделены контракты, закрытие которых при неполном объеме поставки формально происходило по взаимному согласию сторон, но в действительности создавало проблемы для заказчика, столкнувшегося с некачественным исполнением контракта. При этом в абсолютном большинстве случаев подача иска в суд никак не решает проблем, связанных со срывом исполнения контракта, и для обеспечения своей основной деятельности заказчику проще закрыть договор в неполном объеме «по взаимному согласию сторон», нежели обращаться в суд.

Таким образом, опираясь на показатели внутреннего финансового учета данной бюджетной организации, мы смогли выделить контракты, по которым возникали проблемы с исполнением обязательств поставщиками. Эти проблемы могли решаться как за счет задержек в оплате, так и за счет закрытия таких контрактов «по взаимному согласию сторон» при неполном объеме исполнения обязательств. Если

СПОСОБЫ ЗАКУПОК В РОССИИ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ: ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НА МИКРОДАННЫХ

же эти механизмы адаптации условий контрактов не срабатывали, заказчик мог обратиться в суд и такие прецеденты имели место.

Проведенный описательный анализ имеющихся в нашем распоряжении данных позволил нам сформулировать гипотезы для эконометрического исследования. С помощью регрессионного анализа мы выявили факторы, значимо влиявшие на снижение цен на торгах (и тем самым – на экономию бюджетных средств, о которой говорят представители ФАС), а также факторы, которые повышали вероятность невыполнения контракта или срыва сроков его исполнения.

Основные характеристики закупок рассматриваемой бюджетной организации

Из почти двух тысяч контрактов данной бюджетной организации 587 контрактов было заключено с единственным поставщиком в соответствии со ст. 55 94-ФЗ. Закупки у единственного поставщика, однако, не представляют интереса с точки зрения снижения цен и экономии для бюджета. По этим закупкам у рассматриваемой организации также не возникало проблем с исполнением контрактов. Поэтому в дальнейшем анализе мы сосредоточимся на рассмотрении закупок, которые осуществлялись в рамках конкурентных процедур – включая запросы котировок, аукционы (в том числе с 2010 года электронные), а также конкурсы. В рамках конкурентных процедур в данной бюджетной организации в 2008–2010 годах было заключено 1404 контракта. Их основные характеристики представлены в таблице 1.

Таблица 1. Основные характеристики закупок в рамках конкурентных процедур

Характеристики	Значения	Число контрактов		Бюджет закупок		Экономия от снижения цены на торгах (в % к бюджету закупки)	
		Штук	%	Млн. руб	%	Млн. руб	%
Тип закупки по обычной классификации	Всего	1404	100,0	4774,0	100,0	377,3	7,9%
	Товары	480	34,2%	526,0	11,0%	70,8	13,5%
	Работа	179	12,7%	3124,0	65,4%	190,5	6,1%
	Услуги	745	53,1%	1124,0	23,5%	116,0	10,3%
Тип закупки по классификации Nelson-Darby-Karni	Инспекционные	467	33,3%	543,0	11,4%	59,1	10,9%
	Экспериментальные	859	61,2%	4019,0	84,2%	284,1	7,1%
	Доверительные	78	5,6%	212,0	4,4%	34,1	16,1%

СПОСОБЫ ЗАКУПОК В РОССИИ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ:
ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НА МИКРОДАННЫХ

Характеристики	Значения	Число контрактов		Бюджет закупок		Экономия от снижения цены на торгах (в % к бюджету закупки)	
		Штук	%	Млн. руб	%	Млн. руб	%
Тип закупочной процедуры	Котировки	806	57,4%	261,0	5,5%	41,4	15,9%
	Аукционы	542	38,6%	4211,0	88,2%	295,0	7,0%
	Конкурсы	56	4,0%	302,6	6,3%	41,6	13,7%
По числу заявок, допущенных к рассмотрению	Нет информации	48	3,4%	331,3	6,9%	109,2	33,0%
	1 заявка	509	36,3%	3257,2	68,2%	39,3	1,2%
	2 заявки	492	35,0%	413,6	8,7%	45,6	11,0%
	Не менее 3 заявок	355	25,3%	772,5	16,2%	183,8	23,8%
По снижению цены	0%	347	24,7%	2987,9	62,6%	-	-
	Менее 10%	541	38,5%	728,1	15,3%	12,1	1,7%
	10-30%	248	17,7%	317,7	6,7%	63,6	20,0%
	Более 30%	268	19,1%	740,9	15,5%	302,3	40,8%
По срокам исполнения	В срок	1016	23,9%	2035,5	58,2%	158,9	1,7%
	С задержкой не более 7 дней	159	30,0%	275,0	17,7%	30,7	19,3%
	С задержкой 8-30 дней	136	46,1%	203,7	24,0%	45,2	14,5%
	С задержкой более 30 дней	87	20,4%	2232,9	12,6%	137,9	7,0%
По характеру исполнения	Контракт исполнен	1175	28,2%	1993,3	53,8%	305,0	1,8%
	Закрытие контракта с неполным объемом поставки без проблем для заказчика	163	51,4%	479,0	33,6%	46,0	18,0%

**СПОСОБЫ ЗАКУПОК В РОССИИ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ:
ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НА МИКРОДААННЫХ**

Характеристики	Значения	Число контрактов		Бюджет закупок		Экономия от снижения цены на торгах (в % к бюджету закупки)	
		Штук	%	Млн. руб	%	Млн. руб	%
По характеру исполнения	Закрытие контракта с неполным объемом поставки «с проблемами» для Заказчика	60	72,4%	2274,8	42,6%	21,6	7,8%
	Обращение в суд	6	11,3%	27,5	5,8%	5,3	11,2%

Рассматривались также данные о конкурентности закупочных процедур, снижении цены на торгах, задержках и других проблемах в исполнении контракта в зависимости от способа размещения контракта, проблемы в исполнении контракта в зависимости от типа закупки по классификациям Nelson-Darby-Karni и товары-работа-услуги.

Обобщая характеристики данных о закупках анализируемой бюджетной организации, можно констатировать следующее:

- Большая часть конкурентных закупочных процедур приходится на запросы котировок (57%), но основной бюджет таких закупок размещался через аукционы (88%).
- Снижение первоначальной цены на торгах характерно для большинства закупок (75% всех заключенных контрактов). Однако по числу контрактов со снижением цены на торгах и по размерам относительного снижения цен лидируют запросы котировок: экономия 16% от первоначальной цены контракта, при этом по конкурсам экономия составляет 14%, по аукционам – только 7%.
- Наиболее конкурентный способ размещения заказа для данной бюджетной организации – котировки, наименее конкурентный – аукционы (более половины аукционов проводилось с участием только одного поставщика).
- Сроки исполнения контракта чаще не соблюдаются в случае заключения контракта через конкурс, однако наиболее длительные задержки с исполнением имеют место в случае аукционов.
- Наименее «проблемными» с точки зрения исполнения контракта являются аукционы. При этом «проблемные» контракты оказываются многократно крупнее по своим размерам (на 5% «проблемных» для данного заказчика контрактов пришлось 48% общего бюджета закупок).

СПОСОБЫ ЗАКУПОК В РОССИИ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ: ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НА МИКРОДАННЫХ

- Применительно к «проблемным» контрактам только в 1 случае из 10 данная бюджетная организация обращалась в суд.

Базовые гипотезы и методология эконометрического исследования

Опираясь на рассмотренную описательную статистику, мы можем сформулировать следующие базовые гипотезы для эконометрического исследования:

1. В части анализа экономии от снижения цен на торгах:
 - a. Цены будут сильнее снижаться при наличии конкуренции на торгах (измеряемой числом поставщиков, допущенных к участию в торгах).
 - b. Масштаб снижения цен на торгах зависит от способа размещения заказа. В частности, при использовании аукционов цены могут снижаться в меньшей степени в силу больших возможностей сговора между поставщиками.
2. В части анализа проблем с исполнением контрактов:
 - a. Как задержки в реализации контрактов, так и иные проблемы с их исполнением будут более характерны для крупных закупок. При прочих равных условиях некомпетентные и/или недобросовестные поставщики будут стремиться к участию в торгах по более крупным закупкам, так как в этом случае они будут рассчитывать на большую прибыль (неверно оценивая собственные возможности исполнить контракт) либо получат большие выигрыши от заведомого неисполнения контракта.
 - b. В силу ограничений по использованию качественных и репутационных критериев отбора проблемы с исполнением контрактов чаще будут наблюдаться при размещении заказов через аукционы и запрос котировок – в сравнении с конкурсами.
 - c. Проблемы с исполнением контрактов более вероятны в тех случаях, когда на торгах наблюдалось существенное снижение цен – поскольку оно может быть следствием демпинга и служить сигналом о рисках невыполнения или задержках сроков выполнения контракта.
 - d. Проблемы с исполнением контрактов (фиксируемые через данные о контрактах, исполненных не в полном объеме с проблемами для заказчика или расторгнутых через суд) чаще будут возникать по контрактам, срок которых истекает в IV квартале. Это предопределяется требованиями Бюджетного кодекса, который не разрешает переносить остатки бюджетных средств на следующий календарный год, и ограниченными в силу этого возможностями адаптации контрактов в условиях срыва обязательств со стороны поставщиков.

Для проверки этих гипотез мы использовали ряд регрессионных моделей. В случае с анализом масштабов снижения цен на торгах были выбраны линейные модели с зависимой переменной, которая измерялась в процентах снижения цен на торгах по отношению к начальной цене закупки. В качестве объясняющих в модель были включены такие переменные, как число заявок, допущенных к торгам, способ размещения заказа (котировки, аукционы, конкурсы), квартал исполнения заказа. Для

СПОСОБЫ ЗАКУПОК В РОССИИ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ: ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НА МИКРОДААННЫХ

учета специфики закупаемых благ были использованы группировки контрактов на основе классификаций Nelson-Darby-Karni и товар–работа–услуга (и соответственно были построены две спецификации рассматриваемой модели).

Для анализа проблем с исполнением контрактов были оценены два типа моделей - линейная и probit. В первой из них зависимой переменной выступали задержки представления в управление закупок организации-заказчика документов по закрытию контракта. Во второй модели была использованная бинарная зависимая переменная, построенная на основе данных о контрактах, исполненных не в полном объеме с проблемами для заказчика или расторгнутых через суд. В обоих случаях в модели были включены те же объясняющие и зависимые переменные, которые использовались на предшествующей стадии при анализе масштабов снижения цен. При этом снижение цен на торгах было добавлено в обе модели в качестве самостоятельной объясняющей переменной.

Результаты регрессионного анализа

Комментируя результаты, полученные при моделировании снижения цен на торгах (см. таблицу 2), мы можем отметить следующее:

- 1) Наибольшее снижение цен на торгах происходит для доверительных товаров – в среднем на 8% больше, чем для инспекционных товаров, и на 6% больше, чем для экспериментальных товаров. По нашему мнению этот результат связан с тем, что при закупках инспекционных и экспериментальных благ (качество которых фиксируется и проверяется) поставщик в ценовой конкуренции ограничен уровнем себестоимости. Напротив, при закупках доверительных благ (качество доверительных благ в принципе трудно оценить и сложно оспорить в суде) при отборе по критерию наименьшей цены у поставщиков возникают неограниченные стимулы к демпингу.
- 2) Падение цен при проведении аукционов меньше, чем при других процедурах размещения (приблизительно на 3% при прочих равных условиях).
- 3) Увеличение степени конкуренции на торгах, измеряемое в количестве допущенных к рассмотрению заявок, способствует снижению цены.
- 4) Для более крупных закупок характерно меньшее снижение цен.

Таблица 2. Результаты оценки моделей для снижения цены на торгах (в %)

Номер модели		Модель1.	Модель2.
Тип модели		Линейная	Линейная
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная	
		Снижение цены	Снижение цены
Тип закупаемого блага по классификации Nelson -Darby - Karni	Инспекционные ^{b)}	Выделенная категория	
	Экспериментальные ^{b)}	1.85*	
	Доверительные ^{b)}	7.91***	

СПОСОБЫ ЗАКУПОК В РОССИИ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ:
ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НА МИКРОДААННЫХ

Номер модели		Модель1.	Модель2.
Тип закупки по стандартной классификации	Товар ^{b)}	Выделенная категория	
	Работа ^{b)}		3.24**
	Услуга ^{b)}		0.69
Способ размещения заказа	Котировки ^{b)}		
	Аукционы а) , ^{b)}	-3.02***	-3.48***
	Конкурсы ^{b)}	-1.79	-0.975
Год размещения заказа	2008 ^{b)}	-1.36	-1.63*
	2009-2010 ^{b)}	Выделенная категория	
Квартал выполнения заказа	I-III ^{b)}	Выделенная категория	
	IV ^{b)}	0.39	0.26
Число заявок, допущенных к рассмотрению	Число допущенных заявок	4.59***	4.56***
Продолжительность контракта (в днях)	Продолжительность	-3.8*10 ⁻⁴	2.6*10 ⁻³
Бюджет заявки	Бюджет	-3.68*10 ^{-9**}	-5.44*10 ^{-9**}
Тип структурного подразделения - заказчика закупки		2.98**	4.44***
R^2		0.33	0.32
Число наблюдений		1356	1356

*, **, *** - коэффициент значим при 10%, 5%, 1%

а) в том числе электронные

б) переменная является бинарной

Полученные результаты оценки влияния характеристик контракта на сроки задержки в его исполнении (см. таблицу 3) приводят к следующим заключениям:

- 1) Как задержки с исполнением, так и иные проблемы чаще наблюдаются для крупных контрактов. Соответственно, на них целесообразно концентрировать свое внимание госзаказчикам и регулирующим органам.
- 2) Вероятность проблем с исполнением контрактов возрастает при размещении заказа на аукционе. Это отличие аукционов от конкурсов и запроса котировок может объясняться тем, что запрос котировок применяется для небольших закупок, в рамках которых потенциальный выигрыш от оппортунистического поведения для поставщика невелик. В свою очередь на конкурсе заказчик может защитить себя, используя оценку качества заявки. На аукцион же выставляются крупные контракты, при этом использование критериев качества

**СПОСОБЫ ЗАКУПОК В РОССИИ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ:
ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НА МИКРОДААННЫХ**

заявки и деловой репутации запрещено, что расширяет возможности для оппортунизма со стороны недобросовестных поставщиков.

- 3) Значимый фактор проблем с исполнением контрактов связан с невозможностью переноса остатков бюджетных средств на следующий год, что проявляется в «эффекте IV квартала». Результаты регрессионного анализа показывают, что по контрактам, истекающим в I-III кварталах, заказчик при возникновении проблем может неформально продлевать действие контракта, заставляя поставщика выполнить свои обязательства. В IV квартале возможности такой адаптации условий закупок объективно ограничены и это приводит к существенному росту числа «проблемных» контрактов.

Таблица 3. Результаты оценки моделей с задержкой в выполнении контракта и модели с «проблемными» контрактами

Номер модели		Модель3.	Модель4.	Модель5.	Модель6.
Тип модели		Линейная	Линейная	Пробит	Пробит
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная			
		Задержка	Задержка	Проблемы	Проблемы
		Коэффициент	Коэффициент	Предельный эффект	Предельный эффект
Тип закупаемого блага по классификации Nelson - Darby - Karni	Инспекционные ^{b)}	Выделенная категория			
	Экспериментальные ^{b)}	4.63***		1.6*10 ⁻³	
	Доверительные ^{b)}	3.23		-0.02	
Тип закупки по стандартной классификации	Товар ^{b)}	Выделенная категория			
	Работа ^{b)}		3.95*		0.03
	Услуга ^{b)}		2.77		-0.02
Способ размещения заказа	Котировки ^{b)}	Выделенная категория			
	Аукционы ^{a), b)}	2.16	2.10	0.02*	0.01
	Конкурсы ^{b)}	1.56	1.54	-	-
Год размещения заказа	2008 ^{b)}	6.08**	5.99**	-0.01	-0.01
	2009-2010 ^{b)}	Выделенная категория			

СПОСОБЫ ЗАКУПОК В РОССИИ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ:
ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НА МИКРОДААННЫХ

Номер модели		Модель3.	Модель4.	Модель5.	Модель6.
Квартал выполнения заказа	I-III ^{b)}	Выделенная категория			
	IV ^{b)}	-4.48***	-4.76***	0.03***	0.03***
Число заявок, допущенных к рассмотрению	Число допущенных заявок	-0.21	-0.24	8.2*10 ⁻⁴	
Продолжительность контракта (в днях)	Продолжительность	-2.9*10 ⁻⁵	3.3*10 ⁻³	5.2*10 ⁻⁵	3.6*10 ⁻⁴
Бюджет заявки	Бюджет	3.29*10 ⁻⁸ ***	3.21*10 ⁻⁸ ***	1.38*10 ⁻⁹ ***	1*10 ⁻⁹ **
Тип структурного подразделения - заказчика закупки		-0.85	-0.5	-0.01	-2.2*10 ⁻³
R^2		0.025	0.023		
Pseudo R^2				0.08	0.09
Число наблюдений		1350	1350	1356	1356

4) *, **, *** - коэффициент значим при 10%, 5%, 1%

5) а) в том числе электронные

6) б) переменная является бинарной

Основные выводы и рекомендации для экономической политики

По итогам проведенного анализа в качестве основных выводов мы можем констатировать следующее:

- Снижение цен на торгах является массовым явлением (в рассматриваемой бюджетной организации оно затрагивало 75% всех контрактов) и это есть позитивное следствие принятия 94-ФЗ.
- В сравнении с другими способами закупок аукционы оказываются наименее конкурентной процедурой — как по числу участников, так и по снижению цен. Это может быть связано с практикой сговора между поставщиками, а также с более высокими издержками участия в аукционах.
- Вопреки частым заявлениям госзаказчиков о негативном влиянии демпинга, наш анализ не выявил связи между снижением цен на торгах и проблемами с исполнением контрактов.

СПОСОБЫ ЗАКУПОК В РОССИИ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ: ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НА МИКРОДАННЫХ

- Задержки в оплате контракта выступают как способ давления на поставщиков, нарушающих свои обязательства.
- Запрет на перенос средств на следующий год и невозможность продления контрактов в IV квартале ведут к росту числа «проблемных» контрактов.
- Проблемы с исполнением возникают по относительно небольшому числу контрактов. Соответственно, на них целесообразно концентрировать свое внимание как госзаказчикам, так и регулирующим органам.
- Обращение в суд по «проблемным» контрактам наблюдается только в 1 случае из 10. Это, по-видимому, отражает неэффективность урегулирования споров между заказчиками и поставщиками в судебном порядке.

Необходимо подчеркнуть, что все эти выводы основываются на данных лишь одной бюджетной организации, которая не может рассматриваться как типичная. Для получения более обоснованных выводов необходим анализ данных разных госзаказчиков. Мы полагаем, что для такого анализа вполне могут использоваться алгоритмы, предложенные в данной статье.

Вместе с тем для полноценной организации подобного анализа на федеральном уровне нужен ряд простых технологических шагов, включая представление отчетных документов в формате электронных таблиц (в Excel), что, например, уже давно делается при сдаче документов в налоговые инспекции; указание кодов ОКП для закупаемых товаров, работ и услуг (это существенно облегчит поиск однотипных закупок); разработка ФАС, МЭР и Росстатом для госзаказчиков унифицированного программного обеспечения, которое позволит снизить издержки на подготовку отчетности и упростит ее анализ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г. Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок» // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение, 2009, № 18.
2. Яковлев А.А., Демидова О.А. Реформа системы госзакупок и практика отбора поставщиков для государственных нужд в России в 2004 и 2008 годах // Экономический журнал ВШЭ, 2010, № 2.
3. Bandiera O., Prat A. and Valletti T. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment // American Economic Review, 2009, Vol.99, No.4, p.1278-1308.
4. Crocker K.J., Reynolds K.J. The efficiency of incomplete contracts: an empirical analysis of air force engine procurement // RAND Journal of Economics, Vol.24, No.1, Spring 1993, p.126-146.
5. Darby M. R., Karni E. Free Competition and Optimal Amount of Fraud // Journal of Law and Economics. 1973. Vol. 16. № 1. P. 67-88.
6. Nelson Ph. Information and Consumer Behavior // Journal of Political Economy. 1970. Vol. 78. № 2. P. 311-329.