

Преференциальная политика и стимулирование конкуренции на рынке государственных закупок

Preferential Policy and Stimulation of Competition on the Public Procurement Market

DOI 10.12737/24537

Получено: 10 декабря 2016 г. / Одобрено: 13 января 2017 г. / Опубликовано: 17 февраля 2017 г.

**Мельников В.В.**

Канд. экон. наук, доцент,
зав. кафедрой региональной экономики и управления
Новосибирского государственного университета
экономики и управления «НИИХ»;
доцент кафедры экономической теории
и прикладной экономики Новосибирского
государственного технического университета
Россия, 630099, Новосибирск, ул. Каменская, 52/1
e-mail: vvm_ru@mail.ru

Melnikov V.V.

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Head of the Department of Regional Economics
and Public Administration, Novosibirsk State University
of Economics and Management;
Associate Professor, Novosibirsk State Technical University
52/1 Kamenskaya St., Novosibirsk, 630099, Russia
e-mail: vvm_ru@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена оценке влияния дискриминационной политики и предоставления преференций при осуществлении государственных закупок на общественную эффективность. Приведен перечень обобщенных дискриминационных методов по отношению к поставщикам и используемые виды преференций. Показаны положительные и отрицательные воздействия ограничения конкуренции при проведении закупочных процедур. Делаются выводы о возможности получения незначительного положительного макроэкономического эффекта от системного использования преференциальных механизмов государственными заказчиками. При этом введение ценовых льгот в виде преференциального процента может рассматриваться как механизм эффективной поддержки отечественного товаропроизводителя, не приводящий к снижению национального благосостояния. Показана целесообразность максимизации числа участников процедур при закупках продукции для государственных и муниципальных нужд. Проведение дискриминационной политики предполагает незначительную распространенность антиинституционального поведения со стороны государственных заказчиков.

Ключевые слова: государственные закупки, государственное регулирование, преференции, конкуренция, дискриминация.

Abstract

The article is devoted to assessing the impact of the discriminatory policy of preferences in government procurement on social efficiency. The paper provides a list of discriminatory practices and the types of preferences. Showing positive and negative effects of the restriction of competition during the procurement procedures. Conclusions on the possibility of obtaining a slight positive macroeconomic effect on the system of preferential arrangements by government customers. The introduction of price incentives in the form of preferential interest can be considered as an effective mechanism to support domestic producers, not leading to a reduction in national welfare. Shown unreasonableness maximizes the number of bidders during procurement of products for state and municipal needs. Discriminatory policies involves a minor prevalence of opportunistic behavior on the part of government customers.

Keywords: government procurement, government regulation, preferences, competition, discrimination.

Принято считать, что основной гарантией эффективности деятельности заказчика при осуществлении закупок продукции для общественных нужд является стимулирование конкуренции среди поставщиков. Концепция создания квазирынка государственных и муниципальных закупок в современной России в полной мере отражает этот тезис.

В начале 1990-х гг. в России попытки решения локальных проблем отдельных территорий или отраслей за счет доступа к средствам бюджетов имели повсеместный характер, что проявлялось в установлении множества ограничений для защиты местного товаропроизводителя, создании рабочих мест и росте налоговых поступлений¹. По этой причине сопротивление местных и региональных властей формированию единого рынка государственных закупок, способствующего привлечению любого потенциально заинтересованного участника со всей территории Российской Федерации, вплоть до середины 2000-х гг. было весьма значительным, несмотря

на наличие ст. 8 ч. 1 Конституции Российской Федерации, гарантирующей единство экономического пространства страны и свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств [1].

С точки зрения международных принципов прокьюрента и формальных правил, определяющих технологии закупочной деятельности в рамках современного законодательства о государственных закупках в Российской Федерации, формирование институциональной среды, обеспечивающей взаимодействие на таком рынке, в качестве основного принципа подразумевает открытую конкуренцию среди участников с предельно широким их вовлечением в закупочные процессы. Большое число конкурирующих фирм рассматривается как фактор минимизации расходов государства-покупателя, а процедуры, способствующие максимальному привлечению рыночных игроков, как наиболее эффективные.

В свете указанных факторов эффект от предоставления преференций отечественным поставщикам в российском информационном пространстве пре-

¹ В долгосрочном периоде это приводило к усилению разобщенности регионов и становилось основой региональной автаркизации.

имущественно представляется негативным и, в лучшем случае, рассматривается как вынужденная мера, направленная на сокращение издержек (как технологических, так и транзакционных) в рамках системы государственного управления².

В дальнейшем с учетом работ, отражающих результаты неоклассического и неоинституционального подходов к анализу данного рынка, попытаемся сформулировать условия, при которых преференциальная политика может оказаться целесообразной, а стимулирование конкуренции приводить к дополнительным фактическим затратам или упущенным возможностям в государственном секторе.

Экономисты, описывающие функционирование рынков государственных закупок, долгое время отмечали, что наилучшая с точки зрения организатора закупочной кампании цена может быть достигнута только при наибольшем количестве участников процедур [2]. Однако подключение к традиционному моделированию инструментария институциональной экономической теории (в частности, теории транзакционных издержек) привело к появлению в конце 1990-х гг. ряда работ, ставящих под сомнение целесообразность входа «бесконечного числа» участников. В частности, в расчетах Р. Фокса заказчики были вынуждены потратить около 182 тыс. часов для сопоставления конкурсных заявок четырех подрядчиков [3]. Размеры транзакционных издержек в инфраструктурных проектах в иных случаях составляли до 100 млн долл. [4].

Продолжение исследований, начатых Джоном Макмилланом в 1992 г., позволило сделать вывод, что при проведении государственных тендеров, где установленный со стороны заказчика набор критериев сопоставления заявок включает не только цену контракта, но и качественные параметры, эффективное число участников всегда ограничено, а перспектива получения выгод от престижа и положительной репутации будут стимулировать чрезмерный их вход на торги.

Таким образом, можно сделать вывод: если правительство предвидит низкие значения транзакционных издержек закупочных процедур, оно может позволить свободный доступ для поставщиков к участию в процессе государственных закупок. По международным оценкам, в развитых экономиках эти издержки составляют около 5% от ожидаемой стои-

мости государственного контракта, а во вновь формируемых системах закупок могут достигать 12% [4]. Если ожидается, что размер транзакционных издержек закупочной кампании будет составлять значительную долю от цены контракта, то заказчику целесообразно ограничить доступ поставщиков.

Как показывает практика осуществления государственных закупок в России и за рубежом, проблема высокой стоимости работы конкурсной комиссии и оценки заявок не является единственной в перечне тех, что приводят к снижению эффективности закупочной деятельности заказчика. Чрезмерная конкуренция в совокупности со слабым контролем, отсутствием приемки и экспертиз в рамках правительственных заказов может приводить к возникновению демпинга, а также к устойчиво низкому качеству и задержкам в поставках продукции [5]. Кроме того, теория подтверждает целесообразность информирования поставщиков о начальной цене для более низкой стоимости заключаемого контракта.

Практика государственных закупок может способствовать не развитию конкурентной среды, а продвижению интересов крупных фирм и установлению новых нетарифных барьеров в международной торговле. Потери же частично возлагаются на производителей, а частично выражаются в проблемах ухудшения финансирования иных программ общественного сектора.

В международной практике выделяется несколько базовых дискриминационных методов по отношению к поставщикам продукции для общественных нужд:

- прямое исключение некоторых категорий участников с установлением формальных правил, препятствующих приему заявок у иностранных поставщиков или других особых их групп;
- установление обязательств для иностранных участников по закупке комплектующих (сырье, материалы, пр.) у отечественных предприятий;
- использование преференциальных механизмов [6].

Льготы (преференции) являются стандартным механизмом дискриминации, закрепленным формальными правилами, по отношению к участникам закупочных процедур. Наиболее распространенными способами их предоставления являются преференциальный процент и обязательный процент участия.

Сущность преференциального процента заключается в том, что организатором торгов устанавливается процентная надбавка, которая может прибавляться к цене контрактов тех претендентов на победу, на которых льгота не распространяется. С помощью

² Вместе с тем, например в США, имеется ряд преференциальных программ: преференции для участников — резидентов тех или иных штатов; преференции при закупках специфической продукции, например, сельскохозяйственной; преференции для особых групп участников — ветеранов, инвалидов, малого бизнеса, предприятий, принадлежащих женщинам, и т.д. [14].

введения преференций поставщики получают информацию о том, что цены, которые предлагаются отечественными фирмами, предпочтительнее иностранных до тех пор, пока дифференциал цен не превысит установленного размера льгот.

Обязательный процент участия используется для поддержки представителей определенных групп. В данном случае формальные правила могут как предписывать действия при прочих равных условиях для всех государственных и муниципальных заказчиков, так и использоваться для случая определенных видов закупок. Данный механизм может работать и при подаче заявок на участие в закупочных процедурах, и на этапе исполнения контракта поставщиком. Такого рода преференции, как правило, не сказываются на изменении величины расходов накупаемую продукцию [7].

Иногда в нормативных базах, регулирующих общественные закупки, может быть прописана возможность одновременного использования обоих преференциальных механизмов.

Поскольку стандартной целью для дискриминации при осуществлении государственных закупок являются иностранные конкуренты, с начала 1970-х гг. появился ряд работ, посвященных влиянию дискриминации на торговый баланс и национальное благосостояние.

Нестандартное мнение Роберта Болдуина в книге «Нетарифные барьеры в международной торговле» (1970) о том, что дискриминация при государственных закупках не приводит к снижению уровня импорта, позволило развернуться широкой полемике в академических кругах. По мнению Р. Болдуина, если спрос частного сектора существенный и существует взаимозаменяемость местных и импортных товаров, то расширение использования преференций не снижает импорт, но увеличивает уровень внутренних цен, объемы национального производства и снижает безработицу.

В 1972 г. Р. Болдуин и Д. Ричардсон, оценивая, каким образом запрет государственных закупок у иностранных производителей оказывает воздействие на национальное благосостояние, сделали два вывода:

1) в случае если спрос государства меньше, чем предложение на национальном рынке, запрет на закупки у иностранных компаний не повлияет на рыночные цены, чистый экспорт и уровень национального дохода;

2) в случае если спрос со стороны государства превышает предложение на национальном рынке, то блокирование государственных закупок иностран-

ной продукции приведет к росту цен государственных контрактов, объемов национального производства, а в долгосрочном периоде — к сокращению величины импорта и национального благосостояния [15].

Положительный ответ на вопрос, может ли дискриминация иностранных фирм при государственных закупках осуществляться в национальных интересах, в 1989 г. был дан Престоном Макафи и Джоном Макмилланом в работе «Государственные закупки и международная торговля». Они отмечали, что дискриминационные меры могут не противоречить национальным интересам, ведь иностранные фирмы, зная о льготах отечественным производителям, получают стимул для большего сокращения цены контакта, а протекционистская политика в сфере государственных закупок может стимулировать национальное благосостояние [8]. Еще дальше в рассуждениях пошел Фернандо Бранко, который показал целесообразность дискриминации даже в том случае, если издержки отечественных и иностранных производителей идентичны, поскольку в расчет необходимо принимать альтернативные издержки от непополненных налогов [9]. В том же духе написана статья А. Матту (1996), где вновь отмечается, что у иностранных поставщиков в обычном (недискриминационном) случае может не быть заинтересованности в снижении цен контрактов ниже рыночного значения [10].

Вместе с тем указанные работы обращают внимание, что прирост национального благосостояния будет в таких случаях несущественным. Речь, скорее, идет о возможном отсутствии потерь для страны при проведении дискриминационной политики в данном секторе. Кроме того, в качестве компенсации возросших доходов национальных производителей можно ожидать роста инфляционных рисков. Ключевая проблема для корректной оценки результатов заключается в том, что информация о выгодах и издержках участников национальной экономики определяется на основании косвенных подсчетов, а иногда вовсе недоступна для исследователей.

В последующих работах Саймона Эвенетта и Бернарда Хёкмана (1999) с использованием методов микроэкономического анализа показано долгосрочное воздействие политики протекционизма на рынке общественных закупок при использовании ценовых преференций отечественным поставщикам [15]. Если спрос государства окажется меньше предложения со стороны отечественных фирм, запрет на закупки продукции для государственных нужд у иностранных компаний не окажет значительного влия-

ния на национальное благосостояние. При этом, при прочих равных условиях, произойдет перераспределение товарных потоков импорта в пользу потребителей из частного сектора. Роста цен со стороны отечественных производителей также не будет, так как цены иностранных товаров-заменителей повыситься не могут.

Иные последствия возникнут, если государственный спрос будет превышать объем производства отечественных предприятий. В результате введения формальных правил, ограничивающих закупки у иностранных поставщиков, можно ожидать роста цен государственных контрактов, а с учетом доли государственных закупок в ВВП — и роста общего уровня цен. Невозможность поддержания на прежнем уровне физических объемов закупаемой государством продукции не помешает росту производства у отечественных предприятий, а также положительного прироста их прибылей в краткосрочном периоде.

Как отмечал Саймон Эвенетт (2003) в исследовании, посвященном оценке влияния дискриминационной политики в сфере государственных закупок, долгосрочное влияние прямого запрета на закупки иностранной продукции может оказаться неблагоприятным как для состояния рынков факторов производства, так и для состояния торгового баланса [11]. Необходимо отметить, что однозначная экономическая оценка последствий введения дискриминационных механизмов протекционизма является крайне непростой задачей, особенно когда государственный спрос становится больше объемов производства отечественных предприятий³. После прямого запрета можно ожидать негативных последствий для национальной экономики.

В качестве альтернативы можно рассмотреть возможность установления ценовых преференций в поддержку отечественных предприятий. Например, в работе 1999 г. С. Эвенетт и Б. Хёкман приходят к выводу о возможности использования политики преференциального процента вместо прямого запрета, что может обеспечить прирост отечественного производства, сокращение импорта при отсутствии негативного долгосрочного влияния таких мер на уровень национального благосостояния [15].

Снижение государственных расходов при этом едва ли может быть слишком велико. В некоторых

экспериментах по моделированию аукционов эта величина составила менее 1% [8]. В то же время риски роста затрат на проведение торгов начинают увеличиваться даже в случае малых ошибок при определении преференциальных коэффициентов [11].

Особенно существенными ошибки становятся в практической деятельности, при непосредственном осуществлении организатором торгов своих функций. Даже если не принимать во внимание возможность оппортунистического поведения со стороны заказчика, нельзя забывать, что он испытывает постоянное психологическое воздействие со стороны групп специальных интересов, представляющих национальных производителей.

Анализ практики государственных закупок в странах ЕС, Канаде и США продемонстрировал, что существует отличие между официально установленной степенью дискриминации в рамках формальных правил, закрепленных нормативными актами, и тем ее масштабом, который реализуется на уровне бюрократии, склонной к поддержке отечественного товаропроизводителя [13]. И это всегда успешно согласуется с общественным мнением.

Поэтому возможность для государственных заказчиков устанавливать преференции должна быть ограничена предоставлением преимущественных условий для фирм по отношению к иностранным участникам. Возможность получения положительного экономического результата на макроуровне при предоставлении льгот отечественным поставщикам по отношению к другим отечественным поставщикам отсутствует.

В итоге можно остановиться на следующих результатах теоретических исследований:

1. Нельзя считать правильной идею об однозначной экономической эффективности политики государственных закупок, направленной на привлечение к участию в торгах максимально возможного количества потенциальных поставщиков.

2. В некоторых случаях введение ценовых льгот в виде преференциального процента может рассматриваться как механизм эффективной поддержки отечественного товаропроизводителя, не приводящий к снижению национального благосостояния.

3. Проведение дискриминационной политики целесообразно только в такой институциональной среде, которая не допускала бы несоответствия между официально определенной степенью дискриминации и фактическим поведением государственных заказчиков.

³ Не менее сложными становятся расчеты по оценке последствий отмены дискриминационных мер. Весьма наглядным является пример Южной Кореи, которая в 1979–1994 гг. пыталась присоединиться к Соглашению о государственных закупках в рамках ВТО. За это время созданной Группе по интернационализации системы закупок так и не удалось рассчитать последствия от присоединения для благосостояния страны и изменения экспортных и импортных потоков [12].

Литература

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. — 25.12.1993. — № 237.
2. Soudry O. A cost-effective policy in competitive bidding for public procurement. — Berkeley Electronic Press, German working papers in Law and Economics. — 2003. — № 2003-1-1058.
3. McMillan J. Competition in government procurement (IR/PS policy report). Graduate School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego, 1999. — 20 p.
4. Klein M., So J., Shin B. Transaction costs in private infrastructure projects — are they too high? // Private sector. — 1996. — № 8. — Pp. 21–24.
5. Anton J.J., Yao D.A. Second sourcing and the experience curve: price competition in defense procurement // Rand Journal of Economics. — 1987. — Vol. 18. — № 1. — Pp. 57–76.
6. Audet D. The size of government procurement markets // OECD Journal of Budgeting. — 2002. — Vol.1. — № 4. — 66 p.
7. Reis P., Cabral S. Public procurement strategy: the impacts of a preference programme for small and micro businesses // Public Money & Management. — 2015. — Vol. 35. — № 2. — Pp. 103–110.
8. McAfee P., McMillan J. Government procurement and international trade // Journal of international economics. — 1989. — Vol. 26. — Pp. 291–308.
9. Branco F. Favours domestic firms in procurement contracts // Journal of international economics. — 1994. — Vol. 37. — Pp. 65–80.
10. Mattoo A. The government procurement agreement. Implications of economic theory // The world economy. — 1996. — № 19. — Pp. 695–720.
11. Evenett S.J. Is there a case for new multilateral rules on transparency in government procurement? // The Singapore Issues and The World Trading System: The Road to Cancun and Beyond. Chapter III. — Bern: World Trade Institute, 2003. — 85 p.
12. Мельников В.В. Цена предсмотрительности. Новый закон о государственных закупках в свете вступления в ВТО [Текст] / В.В. Мельников // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. — 2006. — № 4. — С. 104–107.
13. McLachlan D.L. Discriminatory public procurement, economic integration and the role of bureaucracy // Journal of common market studies. — 1985. — Vol. 23. — Pp. 357–373.
14. Donaldson K., White K. Preferences in State Procurement [electronic resource] // Colorado State Publication Library. — 2012. — № 12-04. URL: <http://hermes.cde.state.co.us/drupal/islandora/object/co:12366/datastream/ OBJ/view>
15. Evenett S., Hoekman B. Government procurement: how does discriminations matter? URL: http://iatp.org/files/Government_Procurement_How_Does_Discrimination.htm

References

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii [The Constitution of the Russian Federation]. *Rossiyskaya gazeta* [The Russian newspaper]. 1993, I. 237.
2. Soudry O. A cost-effective policy in competitive bidding for public procurement. — Berkeley Electronic Press, German working papers in Law and Economics. — 2003. — I. 2003-1-1058.
3. McMillan J. Competition in government procurement. (IR/PS policy report). Graduate School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego, 1999. — 20 p.
4. Klein M., So J., Shin B. Transaction costs in private infrastructure projects — are they too high? // Private sector. — 1996. — I. 8. — P. 21–24.
5. Anton J.J., Yao D.A. Second sourcing and the experience curve: price competition in defense procurement // Rand Journal of Economics. — 1987. — Vol. 18. — I. 1. — P. 57–76.
6. Audet D. The size of government procurement markets. // OECD Journal of Budgeting. — 2002. — Vol.1. — № 4. — 66 p.
7. Reis P., Cabral S. Public procurement strategy: the impacts of a preference programme for small and micro businesses // Public Money & Management. — 2015. — Vol. 35. — I. 2. — P. 103–110.
8. McAfee P., McMillan J. Government procurement and international trade // Journal of international economics. — 1989. — Vol. 26. — P. 291–308.
9. Branco F. Favours domestic firms in procurement contracts // Journal of international economics. — 1994. — Vol. 37. — P. 65–80.
10. Mattoo A. The government procurement agreement. Implications of economic theory // The world economy. — 1996. — I. 19. — P. 695–720.
11. Evenett S.J. Is there a case for new multilateral rules on transparency in government procurement? // The Singapore Issues and The World Trading System: The Road to Cancun and Beyond. Chapter III. — Bern: World Trade Institute, 2003. — 85 p.
12. Mel'nikov V.V. Tsena predusmotritel'nosti. Novyy zakon o gosudarstvennykh zakupkakh v svete vstupleniya v VTO [Price forethought. The new law on public procurement in the light of accession to the WTO]. *Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie* [State Order: management, deployment, maintenance]. 2006, I. 4, pp. 104–107.
13. McLachlan D.L. Discriminatory public procurement, economic integration and the role of bureaucracy // Journal of common market studies. — 1985. — Vol.23. — P. 357–373.
14. Donaldson K., White K. Preferences in State Procurement [electronic resource] // Colorado State Publication Library. — 2012. — I. 12-04. Available at: <http://hermes.cde.state.co.us/drupal/islandora/object/co:12366/datastream/ OBJ/view>
15. Evenett S., Hoekman B. Government procurement: how does discriminations matter? Available at: http://iatp.org/files/Government_Procurement_How_Does_Discrimination.htm