Публичные закупки

* Закупки служат целям внедрения инноваций и экономического развития. В ОЭСР считают, что публичные закупки в программах, относящихся к инновациям, должна быть распространены настолько широко, насколько это возможно.

Роль закупок в экономическом развитии

* История закупок очень давняя, и очень значимая. Так, станочная промышленность в США развивалась под воздействием программ госзакупок вооружений еще с середины 19 века. Очень часто публичные закупки стимулировали деятельность компаний, занимающихся разработкой и производством вооружений, что отражалось затем на промышленности страны в целом. В результате таких программ был изобретен Интернет, система глобального позиционирования, полупроводники и пр.

* Успешные программы развития, связанные с системой госзакупок, можно найти в Европе, Восточной Азии. В 1960-х гг. в Японии система госзакупок была официально определена как инструмент политики экономического развития страны. В Швеции официально установлено партнерство между государством и технологическими компаниями на основе высокоинтенсивных технологических программ публичных закупок.
* Успешный вход компании Эрикссон на международный мобильный рынок в 1990-х стал непрямым следствием вовлечения этой компании в проект шведского правительства по разработки реактивного истребителя четвертого поколения в 1980-х.

* В период после Второй мировой войны программы закупок были в основном ориентированы на технологии и промышленную модернизацию, на данный момент их цель понимается шире, включая услуги и организационные инновации.
* Япония в 1960-70-х гг. использовала систему госзакупок в очень широком масштабе, используя различные средства: государственные предприятия и службы формировали спрос, конкурсы могли быть конкурентными или же организовывались переговоры, нанимались несколько подрядчиков и пр.
* Примерно 10-30% от ВВП тратится в странах ЕС на публичные закупки.

* В теоретическом смысле публичные закупки инноваций понимаются как заказ, размещаемый публичными органами, по поставке товаров, услуг или систем, которые еще не существуют, но могут быть разработаны в разумный период времени на основе дополнительной или инновационной работе.

* На сегодняшний день в экономической мысли преобладает направление, согласно которому политика по размещению заказов не должна включать в себя какие-то преференции: должны быть равные правила для всех участников этого процесса. Ключевые принципы:
* прозрачность;
* недискриминационность;
* максимальная соревновательность;

* Эта позиция следует рикардианской традиции, согласно которой свободная торговля приводит к повышению эффективности национальных экономик и выгоде потребителя, который получает доступ к более дешевым и качественным товарам.
* Эта идея "чистой конкуренции" является серьезным упрощением реальности, принимая допущение, что агенты рынка имеют свободный и постоянный доступ к знанию, что агенты имеют доступ к одинаковым технологиям и производят товары одинакового качества, что товары продаются на рынке, управляемом только ценами и единственной задачей правительства является соблюдение правила, согласно которому никто не должен искажать цены.

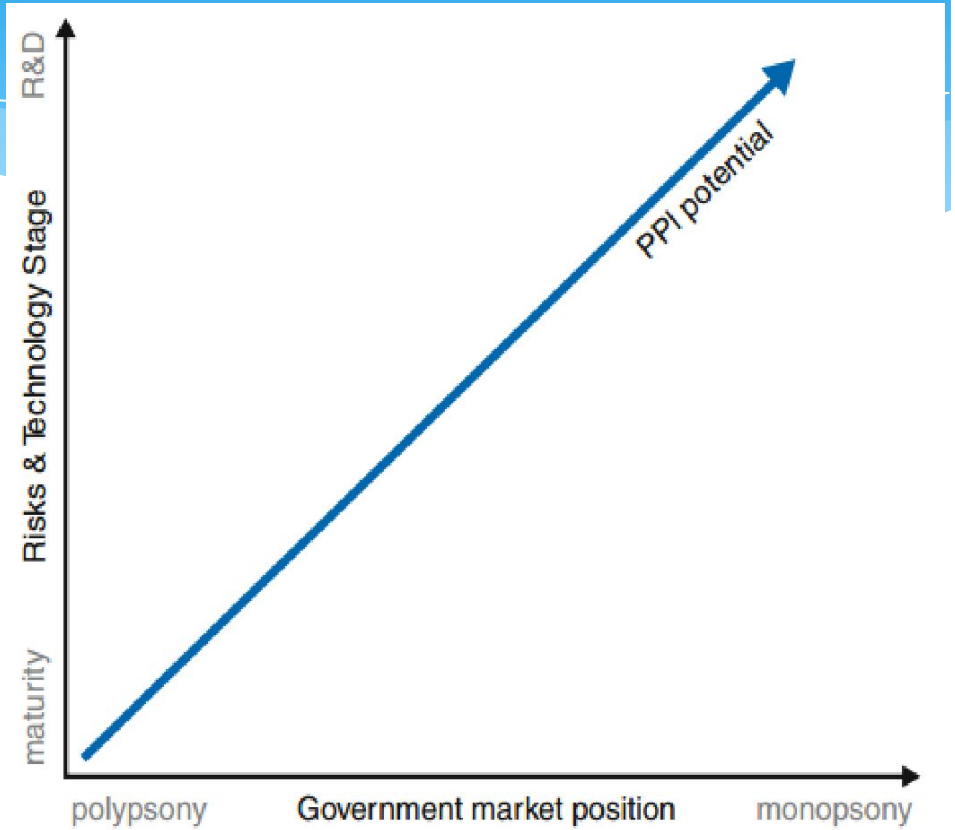
* Критики такого подхода, основываясь на взглядах Й.Шумпетера, утверждают необходимость государственного протекционизма для развивающихся высокотехнологичных отраслей, который руководствуется не ценами, но задачами внедрения инноваций.
* Так, Финляндия в своей политике госзакупок с начала 1990-х гг. руководствовалась задачами замещения импорта, создания рабочих мест и защиты развивающихся отраслей экономики.

* В теоретическом отношении политика государственных закупок анализируется при помощи категорий:

* взаимоотношения между уровнем технологического развития (фундаментальные исследования, анализ пригодности, разработка прототипа, распространение, зрелость), связанными с ним рисками и позицией государства на рынке (монопсония (один покупатель на рынке), олигопсония (несколько покупателей на рынке), полипсония (много покупателей на рынке)).

* Самый высокий потенциал для разработки и внедрения инноваций достигается тогда, когда государство (правительство) занимает монопсонистическую позицию и направляет разработки технологий на ранней стадии их жизненного цикла.

* Вместе с тем, государство ограничено неопределенностью и высокими финансовыми и технологическими рисками, ограниченным числом рынков, где оно может занимать позицию единственного покупателя.



Способы проведения политики размещения государственного заказа:

* технологическая политика;
* политика исследований и разработки (R&D policy);
* универсальная политика (policy for all seasons);
* отсутствие политики;

Технологическая политика:

* разработка инновационных товаров и услуг. Первоначально была характерна для военных закупок (США), но после Второй мировой войны началось распространение этого опыта на невоенные рынки (полупроводники, интернет, мобильные технологии, реактивные двигатели и пр.). Отличается концентрацией на разработке новых технологий.

Политика исследований и разработки:

* проводится для финансирования фундаментальных исследований и внедрения инноваций. Отличается от первого типа политики концентрацией на конкретном типе продукта, т.е. является более узким направлением по сравнению с технологической политикой.
* Как правило, государство создает отдельные службы, которые управляют процессом. Еще одно отличие имеет отношение к международным соглашениям. Так, правилами ВТО не допускается дискриминационнная и протекционистская политика закупок, но любые практики закупок допустимы в случае исследований и разработки инноваций.

* При этом, когда проводится технологическая политика, публичный сектор является первым пользователем нового продукта. При втором типе политики подрядчикам не гарантируется автоматический доступ на рынки. Также испытывала сильнейшее влияние военных программ. Самым известным гражданским примером является The US Small Business Innovation Research (SBIR).
* Программа была создана в 1982 г. и с тех пор используется в различных проектах от биомедицины для энергетики и безопасности. Программа финансируется федеральным правительством: все департаменты с бюджетами свыше 100 млн. долл. могут тратить 2,5% своего бюджета на проекты SBIR. Прототипам, созданным в ходе реализации проекта, не гарантируются закупки, но программа также работает как квалификационная схема: проекты малого бизнеса получают большие шансы привлечь венчурный капитал или заключить контракт с публичными органами или частными компаниями.

Универсальная политика:

* первые два типа политики сосредотачиваются на конкретных отраслях. Универсальная политика сосредотачивается на инновациях вообще. Примером такой политики может служить шведская STU программа, когда правительство выступало посредником между социальными нуждами и рыночными возможностями. На сегодняшний день хорошим примером такой политики является Китай.

Отсутствие политики:

* Инновации не обязательно являются следствием определенной государственной политики. Во многих случаях государства вообще не реализовывали инновационную политику размещения заказов. На сегодняшний день многие государственные расходы на товары, работы и услуги осуществляются рутинным способом через регулярное размещение заказов без каких-то иных намерений. В случае такой политики государство просто ограничивается установлением единых правил игры для агентов рынка.

* Часто программы закупок начинаются как чистые проекты по разработке и развитию (ниокр), но затем трансформируются в целый набор контрактов по созданию готовых к использованию продуктов. Такая ситуация характерна и для сложных военных технологий (разработка реактивных истребителей в США и Швеции), и для гражданских технологий (в компьютерной технике в таких странах, как Япония, Финляндия, Швеция).

Также могут быть выделены следующие политики закупок:

* Соглашения с предпочтительными поставщиками и/или производителями;
* Предпочтение отечественного производителя;
* Обязательность применения местных комплектующих изделий и материалов, местной рабочей силы;
* встречная торговля (метод оплаты, при котором продавец принимает от покупателя товар или услуги в счет стоимости товара) и компенсации;

соглашения с предпочтительными поставщиками и/или производителями:

* Правительством выбираются компании в конкретных отраслях, которые получают правительственные субсидии определенным образом. Так, в США политика закупок в области "зеленых технологий" базируется на SWaM-преференциях (small, women and minorities). Продукт, который закупается органами власти у таких компаний, стоит больше, чем у конкурентов при одинаковом качестве.

Предпочтение отечественного производителя:

* В 1933 г. в США был принят акт "Покупай американское" (Buy America Act), который требовал от федерального правительства покупать отечественные изделия, материалы и припасы, если нет каких-то специфических исключений.
* Генеральное соглашение о закупках ВТО (General Procurement Agreement (GPA)) устанавливает требования об отсутствии протекционистской политики у членов организации.

Обязательность применения местных комплектующих изделий и материалов, местной рабочей силы

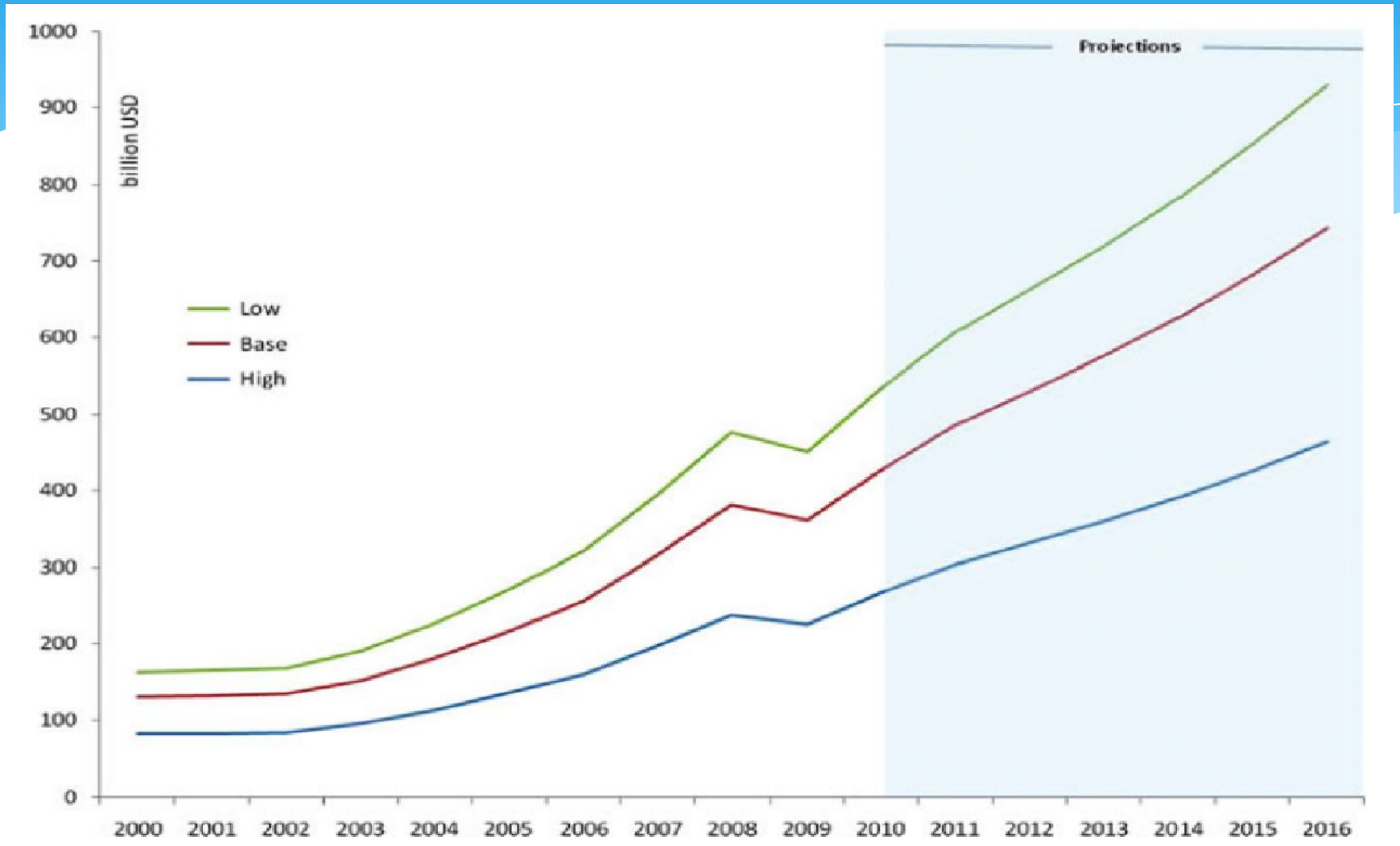
* В странах Евросоюза законодательно устанавливаются правила для фирм-изготовителей обязательного применения местных ресурсов с целью создания дополнительных рабочих мест и снижения уровня безработицы;
* Правилами установлены требования к доле заказов, которые должны быть размещены в отечественных фирмах;

встречная торговля и компенсации:

* применяются на международном уровне. Иностранная фирма может участвовать в размещении заказа при условии, что она закупает какие-то продукты у местных фирм. Формы: бартер, встречные закупки, обратные покупки ("бай-бек", покупка со скидкой товаров, произведенных с помощью ранее поставленного оборудования; обычно осуществляется в случае, когда продавец фабрики или оборудования из экспортирующей страны согласен принять какое-л. количество произведенных на них продуктов в импортирующей стране как часть платы). На эту форму контрактов приходится 15-20% всей мировой торговли.

* Компенсационные соглашения предписывают иностранным фирмам передавать экономические блага (кроме выручки) в экономику, в которой эти фирмы заключают контракты. Этими благами могут быть технологии, услуги управления, инвестиции и пр.

Закупки оборудования и механизмов правительствами развивающихся государств: оценки и прогноз



источник: Murat A. Yulek in Designing Public Procurement Policy in Developing Countries, Springer Science+Business Media, LLC 2012, p.12

Требования в сфере закупок

* Публичные закупки - деятельность с самой сильной коррупционной составляющей. Главное - прозрачность и подотчетность.
* Процедуры закупок должны быть прозрачны, соревновательность должна быть равная и чистая.
* Общественные ресурсы, связанные с закупом, должны использоваться в соответствии с целями.
* Чиновники в своем поведении должны ориентироваться на профессионализм в соответствии с целями своей организации.
* Должны быть подотчетность и контроль;

Риски, связанные с закупом

* Стадия подготовки:
* неадекватная оценка нужд, отражающаяся в бюджетном планировании и закупках;
* требования неадекватно определены;
* неадекватная иррегулярная процедура выбора;
* время для подготовки недостаточно или неравным образом распределено среди участников торгов;

Результаты плохой подготовки размещения заказа:

* **оценка нужд, планирование, бюджетирование:**
* неадекватная оценка нужд, плохое планирование (Нидерланды, Новая Зеландия, Испания, Турция);
* Нереалистичное планирование бюджета (ЮК), дефицит бюджета (Испания);
* Закупки не соответствуют общему инвест-плану в правительственных подразделениях (Канада);
* Пересечение полномочий высокопоставленных чиновников (Чехия, Польша, Словакия) в процессе принятия решений о закупках;
* Неформальные соглашения в контрактах (Бразилия);
* **Определение требований: Технические спецификации:**
* а) подогнаны под одну компанию (Бельгия, Канада, Испания, ЮК);
* б) Слишком неопределенны и не основаны на требованиях к результату деятельности (Чили, Германия);
* **Критерии выбора и одобрения:**
* а) неясные, неопределенные (Польша, Словения);
* б) вообще не установлены (Новая Зеландия);
* в) тендер выигрывают компании, не способные к реализации, т.к. получили лицензию или квалификационный сертификат мошенническим путем.

Результаты плохого исполнения процедур выбора:

* недостаток стратегии по использованию неконкурентных процедур, основанных на ценности и сложности закупок, которые создают административную цену (Канада): административная цена – это цена, устаналиваемая правительством;
* Злоупотребление несоревновательными процедурами на основе законных исключений (Бельгия, Финляндия, Нидерланды, Словения) при помощи:
* а) контракт сплиттинга - практики разделения совокупных требований на ряд небольших контрактов без необходимости, избегая тем самым контроля над его выполнением со стороны властей. Ну т.е. совокупный контракт на н-сумму, и тогда контроль должен быть и должны быть торги. Контракт делится на части и тем самым торги избегаются. Как в России – меньше ста тысяч, конкурс можно не проводить, ерго, марлевые повязки, стоящие меньше рубля, покупаются по 9 и более рублей.
* б) злоупотребления срочными нуждами;
* в) злоупотребления исключениями;
* г) продления контрактов без их проверки;
* **Временные рамки подготовки к закупке:**
* не применяются для всех подрядчиков (для конкретных информация раскрывается раньше всех - Бельгия, Норвегия);
* временные рамки не достаточны для честной конкуренции (Новая Зеландия);

Недостатки в обеспечении процедуры оценки нужд:

* Инвестиции и сделки не являются необходимыми;
* Вместо снижения потребления наоборот, провоцируется большее (за взятки);
* Покупка услуг и товаров, которые переоцениваются в пользу конкретного поставщика;
* Политические факторы, взятки, оплаченные в т.ч. целевыми контрактами с заранее предупрежденным поставщиком;
* Конфликт интересов в пользу бывшего работодателя;

Недостатки на стадии завершения конкурса:

* конфликт интересов и коррупция (Канада, Германия, НЗ, Норвегия, ЮК) в оценке процесса , т.е. близкие отношения с подрядчиком, личные интересы - подарки, вторичная занятость;
* неэффективное применение принципа разделения выполнения и контроля (four-eyes principle);
* неэффективное разделение финансовых, заключающих контракты и проектных органов управления в структуре власти;

Недостатки на стадии контроля выполнения заказа:

* контракт менеджмент: плохой мониторинг, в особенности недостаточный надзор за качеством и временем процесса, как результат: существенные изменения условий контракта, ведущие к повышению стоимости и сроков;
* использование некачественных материалов, работ не по условиям спецификации;
* воровство активов перед доставкой конечному потребителю или регистрацией;
* субподрядчики и партнеры выбираются непрозрачным путем, не подотчетны;

Недостатки на стадии оплаты контракта:

* недостаточный надзор со стороны властей: фальшивая отчетность и нерациональные цены;
* поздние платежи по счет-фактурам, отсрочка платежей для того, чтобы пересмотреть цены, что приводит к росту цены контракта;
* фальшивые или дублирующие счет-фактуры за не поставленные товары и услуги;

Улучшение подотчетности

* Аккуратное составление документов, что особенно важно в ходе административных или юридических разбирательств, а также для эффективного гражданского контроля;
* Каждое решение о закупке должно быть документировано, допустимо и обоснованно;
* Использование жалоб;
* Общественный контроль;
* Внутренний контроль;
* Административные и уголовные наказания;

Опыт Германии

* В Германии федеральная служба закупок при МВД использует электронный документооборот. Каждое решение хорошо обосновано, документировано на каждой стадии процедуры закупок. Все файлы хранятся в системе документооборота. Аудит решений может осуществляться в любое время по запросу должностного лица (он имеет доступ к каждому размещенному в базе документу). Периодически соответствующим департаментом (качественного управления) делаются случайные проверки документов. Проводится внутренний аудит трансакций за прошлые годы.

* В большинстве стран документы составляются не только для агентств, но и для общества. Оно получает необходимую информацию для того, чтобы оценить справедливость процедур. Такие документы могут относиться как к части процедуры, как в Турции (стадия одобрения контракта), так и охватывать весь процесс заказа (Норвегия, на национальном уровне);
* В Мексике Министерство гос.управления собирает и публикует данные об участниках заказа, посредниках, сторонах контракта, о чиновниках, нарушивших законы о закупках. Жалобы в основном поступают от проигравших конкурс и граждан.
* Хранятся документы, касающиеся закупок, по-разному. В Австралии три года, хотя можно продлевать сроки, в Корее и Японии пять лет, в Швеции десять лет.

Внутренний контроль

* Включает финансовый контроль, внутренний аудит и управленческий контроль. Ответственность за него лежит на руководстве соответствующих закупочных агентств. Особенно важно, что прописана ответственность, если государство децентрализовано.
* Важно определять соответствующие уровни ответственности. Стоимость заказа определяет уровень ответственности. В Португалии, в некоторых случаях, необходимо одобрение совета министров. В Соединенном королевстве максимальная стоимость контракта определяется рангом чиновника, т.е. чем выше ранг (классный чин), тем на бОльшую сумму он может размещать заказ.

Общественный контроль

* В ЮК - Gateway Reviews. Проекты оцениваются независимой комиссией, через несколько дней озвучивается отчет. Три степени оценки: красный, желтый, зеленый. Красный - немедленное "лечение", хотя не обязательно остановка проекта. Желтый - выполнение рекомендаций. Зеленый - одобрение.

* В Ирландии если стоимость проекта в области ИКТ более 5 млн., то это автоматически означает необходимость независимого надзора, который также осуществляется уже после реализации проекта

Критерии отбора случаев для внешнего аудита:

* Полная стоимость и сложность закупки;
* Новые приобретения, а не рутинные закупки;
* Стоимость и число заказов для подрядчика. Если вдруг некоторые подрядчики как-то часто получают контракты или получают необычно большой заказ;
* Обращения граждан, жалобы, материалы СМИ.

Общие рекомендации на стадии подготовки размещения заказа:

* подразделения, ответственные за различные аспекты закупок (определение нужд, спецификацию, одобрение контракта, финансирование), должны быть разделены и независимы друг от друга;
* Документация должна включать все важные аспекты процесса. Чиновники должны знать ее.
* Планирование должно быть завершено перед проведением процедуры закупок;
* Подготовка закупок должна включать положения о полной стоимости проекта в аспекте долгосрочного планирования. Финансирование должно осуществляться вовремя;
* Должен проводиться анализ затрат/результатов и решений make-or-buy;
* Временные рамки должны быть реалистичными.

Рекомендации на стадии исполнения размещения заказа:

* Процедура должна осуществляться только если все необходимые предварительные соглашения обеспечены (приобретена собственность, необходимая для проекта - земля под постройку дороги, например).
* Спецификации должны быть нейтральными, основанными на полном планировании и определенных стандартах насколько это возможно (стандарт покупки).
* Готовые, имеющиеся в наличии продукты должны иметь приоритет. Соответствующая документация должна быть полной, понятной и вычислимой.
* Открытие торгов - все формальные требования должны быть выполнены и документированы к открытию торгов.

Рекомендации на стадии оценки заказа:

* Должен быть разработан полный оценочный каталог с ограниченным числом ключевых критериев оценки. Он должен быть принят до начала торгов;
* Критерии одобрения, относящиеся к продукту, не должны смешиваться с квалификационными или отборочными критериями, относящимися к участникам торгов;
* В каталоге должны содержаться процедуры взвешивания критериев одобрения. При заказе стандартных продуктов ключевым критерием является цена;
* Сравнительность: адекватность цены продукта оценивается в каждом случае, в т.ч. во время переговоров;
* Дополнительные поправки. После открытия торгов, ценовые переговоры и поправки спецификаций или взвешивание критериев отбора должны быть исключены, за исключением процедур, в которых это оговорено.

Рекомендации на стадии подписания контракта:

* спецификации и содержание контракта должны соответствовать друг другу.
* рекомендуется разработать модель контракта (образец).

Рекомендации на стадии управления контрактом и платежами:

* Дополнительные поправки и автоматическая пролонгация контракта должны быть исключены;
* Своевременный надзор за исполнением контракта. Дефекты должны исключаться немедленно, с письменным обоснованием;
* Платежи осуществляются вовремя, досрочная оплата должна исключаться;
* Логистика: предоставление всех компонентов, необходимых для работы и поддержки закупаемых товаров вовремя (тренинг, документация, обслуживание, специальные инструменты, запчасти);
* Управление запасами - чрезмерные запасы должны исключаться;

Общие рекомендации

* Рыночная оценка нужд применительно к спецификации. Четкая и понятная, детализированная спецификация;
* Для избежания модификации условий заказа рекомендуется использовать «принцип четырех глаз», несколько чиновников должны подписывать контракт;
* Эффективный механизм отчетности должен уравновешивать дискреционные полномочия чиновников по приглашению участников.
* Несколько представителей общественности должны наблюдать за торгами на стадии их открытия;
* База данных с информацией о последних сделках должна использоваться в плане оценки цен;
* В общем и целом разрабатывается risk mapping methodology.
* В некоторых странах нанимаются специальные "неподкупные аудиторы" для стороннего аудита процесса закупки. Они оценивают, была ли проведена процедура в соответствии с правилами и принципами честности, открытости (Австралия, НЗ, Канада). Риск – эта процедура может использоваться для оправдания того, что процедура соответствует для избежания подотчетности.
* К аудиторам выдвигаются определенные требования – они должны понимать, о чем речь, знать процедуры, быть профессионалами.