



Государственные закупки

Экономические вопросы в государственных закупках

СОДЕРЖАНИЕ

- Подход централизованных и децентрализованных закупок
- Лучший тип контракта
- Формат для проведения тендеров
- Электронные аукционы - неопределенность и последствие
- Должен ли контракт быть разделен на лоты?

Должна ли организация использовать подход централизованных или децентрализованных закупок?

Эффективные закупочные стратегии, которые контролируют расходы и усовершенствованные процессы, жизненно важны для всех государственных закупщиков. Стремясь к достижению лучшего соотношения цены и качества в государственных закупках, вместе с тем сдерживая цены, руководство процессом требует принятия нескольких ключевых решений, включая решение “оптимальной” комбинации централизованных и децентрализованных закупок. Несколько тесно взаимосвязанных экономических факторов играют роль при принятии данного решения. Централизованные закупки могут быть выгодны в следующих случаях:

Достижение эффективности вследствие контроля за расходами: Все государственные закупщики должны контролировать свои расходы. Централизация позволяет повысить эффективность и уменьшить закупочные расходы, в основном в результате эффекта масштаба, уменьшая дублирование работ, усиливая специализацию и обмен знаний/ресурсов.

Уменьшение местного фаворитизма: Необходимость соответствующей локальной информации в установлении стандартов качества и требования локальной дистрибуции могут способствовать децентрализованным закупкам, однако это также может вызвать местный фаворитизм, особенно по отношению к местным субъектам экономической деятельности. Фаворитизм может также проявиться и на центральном уровне. Однако, повышенная прозрачность централизованных закупок делает подстроенные закупочные стратегии более сложными для осуществления.

Требования стратегических закупок: Закупка “стратегическая”, когда она включает пункты/действия, которые имеют значительное влияние на бизнес или на национальную социо-экономическую политику. Чем больше значимость этих действий, тем централизованнее бывают решения, поскольку любое закупочное решение наверняка окажет значительное влияние на всю организацию. Обычно правительство считает стратегической деятельностью следующие области: оборона – вследствие его национальной важности и степени конфиденциальности; здравоохранение – вследствие необходимости координирования действий и требования минимальных стандартов качества; окружающая среда – вследствие необходимости способствования последовательной общегосударственной политике и следования общим стандартам.

Сети и стандарты: В случае децентрализованных закупочных решений переход к потенциально превосходящим технологиям может затрудниться и стать даже невозможным. Основные сетевые отрасли – это телекоммуникации, интернет-услуги, программное обеспечение компьютеров и некоторые аспекты современного банковского дела, такие, как сети банкоматов и электронные рынки. Товары или услуги демонстрируют эффекты сети, если их стоимость для любого пользователя растет с числом пользователей, уже пользующихся ими. В случае наличия достаточно большого числа пользователей для конкретного товара с эффектом сети данный товар может представлять стандарт де-факто. Возможно возникновение потенциально серьезной проблемы: при наличии другого стандарта потребители, включая местных покупателей, будучи склонны считать совре-

менные технологии превосходящими прежние, не желают переключиться, поскольку опасаются, что большинство пользователей не последуют за ними.

Крайняя необходимость: Существует несколько причин для предпочтения централизованного, а не децентрализованного подхода закупок - в случае крайней необходимости, такой как стихийное бедствие: необходима координация вмешательства, уменьшение риска при снабжении жизненно важными продуктами/услугами различного качества, уменьшение риска коррупции при возникновении дополнительных денежных средств.

Электронные закупки: Термин “электронные закупки” часто ассоциируется с электронными аукционами, которые имеют место как финальная тендерная фаза закупочного процесса. Охват электронных закупок, в принципе, намного шире: от электронных уведомлений до электронных каталогов, электронных выписок счетов-фактур и электронных платежных систем.

Даже если электронные закупки ограничиваются электронным аукционом, стоимость выполнения и участия в процессе наверняка будет меньше, чем в “бумажной” процедуре. Местные подразделения закупок могут сами относительно дешево устанавливать системы электронных закупок, что может содействовать децентрализованному подходу. Однако, не существует стандарта уникальных технологий для осуществления электронных аукционов или систем электронных закупок. Это означает, что при проявлении большей независимости подразделений закупок увеличивается вероятность того, что выборы технологий окажутся не вполне совместимыми, таким образом увеличивая расходы фирмы на ознакомление с различными стандартами. Централизованная закупочная стратегия, которая налагает единый стандарт по всей организации, уменьшает эти расходы и может поощрить участие МСП.

Какой лучший тип контракта для применения?

С экономической точки зрения существуют три широкие категории закупочных контрактов: возмещение расходов (или издержки плюс), с установленной ценой и побудительные контракты. Каждое контрактное решение порождает разное поведение, особенно со стороны субъектов экономической деятельности, и, следовательно, может иметь разное воздействие, касательно кажущегося или действительного уровня качества и общей стоимости. Многие закупочные контракты являются вариантами или комбинациями этих категорий.

- **Контракты возмещения расходов (или издержки плюс):** Отличительной чертой контрактов возмещения расходов является то, что государственный закупщик соглашается возместить все документированные производственные расходы, связанные с проектом, а также возможно согласие на оплату расходов мониторинга. Несмотря на то, что контракты возмещения расходов полностью предотвращают перерасходы, они не стимулируют субъектов экономической деятельности на проявление экономии или других выгод.

Контракты с установленной ценой: В случае контракта с установленной ценой субъекту экономической деятельности оплачивают установленную цену за предоставление predetermined стандартов качества. Субъект экономической деятельности не получает дополнительной оплаты за достижение более высоких стандартов качества. В основном, в контракт включаются штрафные санкции с целью защиты государственного закупщика от риска получения стандартов более низкого качества, чем установлено в контракте. Контракты с установленной ценой

обычно не предоставляют никакой защиты от перерасходов, однако субъект экономической деятельности получает выгоду от возможной экономии, не нарушая согласованных стандартов качества.

- **Побудительные контракты:** Побудительные контракты располагаются в спектре между контрактами возмещения расходов и контрактами с установленной ценой.

Распределение риска: В зависимости от вида контракта подразумевается различное размещение рисков между сторонами. Соответствующее распределение рисков в контракте между государственным закупщиком и субъектом экономической деятельности – ключевой практический вопрос, воздействующий и на расходы, и на эффективность. Это наилучшим образом проиллюстрировано на примере:

Отопление школ

Муниципалитету необходимо обеспечить отопление местных школ во время занятий с 8:00 до 17:00 как минимум до 19 градусов по Цельсию. Здание школы требует большего отопления в зимние месяцы, чем в летние. Цена горючего варьирует в зависимости от международных рынков горючего. Эти вариации и неопределенности приводят к риску для обеих сторон: государственного закупщика и субъекта экономической деятельности.

Контракты возмещения расходов: Муниципалитет выбирает субъекта экономической деятельности для поставки нефти для отопления, согласно с нуждам школы. Максимум потребления и большие расходы наблюдаются от декабря до февраля, в то время как спрос падает в летние месяцы. Субъекту экономической деятельности платят согласно количеству доставленной нефти и контракт включает положение о вариациях, для отражения цен рынка на горючее.

В этом случае субъекту экономической деятельности возмещают все документированные расходы, которые нужны для достижения согласованного исполнения. Субъекту экономической деятельности платят за доставку нефти для отопления и он не должен беспокоиться о разбитом стекле на окне или об уровне изоляции, так как ни один из этих факторов не влияет на сумму, которую он получает. В этом случае, риск полностью несет государственный закупщик и субъект экономической деятельности не замешан и не подвергается действию экстремальных случаев и вопросов, таких, как качество и сохраненность школьных зданий.

Контракты с установленной ценой: Муниципалитет назначает субъекта экономической деятельности для предоставления энергоуслуг. Контракт требует от субъекта экономической деятельности решить и предпринять все необходимые меры для поддержания температуры внутри школьного здания на согласованном уровне 19 градусов по Цельсию в утвержденное время. Субъекту экономической деятельности платят согласованную установленную цену за всю услугу, которая включает цену на горючее, независимо от количества использованного горючего.

Это согласование перемещает значительные риски на субъекта экономиче-

ской деятельности по энергоснабжению. В данном случае субъект экономической деятельности заинтересован в предприятии всех необходимых мер для уменьшения влияния факторов, увеличивающих расходы и, в особенности, непредсказуемых и изменчивых цен на горючее. По этой причине он прослеживает целостность оконных стекол и устанавливает дополнительную изоляцию с целью уменьшения теплопотерь. Эти предсказуемые расходы должны привести к уменьшению непредсказуемых расходов на горючее. Оплачивая установленную цену за контракт, государственный закупщик уверен, что поставщик также будет вкладывать ресурсы на сохранение здания.

Контракты возмещения расходов наиболее применимы в случаях, когда:

- проект является достаточно сложным;
- существуют непредвиденные обстоятельства, то есть события вне контроля государственного закупщика, которые могут привести к серьезным нарушениям проекта;
- необходима гибкость контракта;
- существуют сложности в измерении соответствия качества (например, проактивность консультанта по менеджменту, удобство для пользователя компьютерного программного обеспечения).

Контракты с установленной ценой применимы, когда:

- государственный закупщик желает приобрести товары/услуги, удовлетворяющие только минимальному уровню технических спецификаций;
- субъект экономической деятельности имеет полный контроль над большинством из событий, которые влияют на производственные затраты;
- нужды субъекта экономической деятельности остаются неизменными на протяжении исполнения контракта.

Как вы обходитесь с неоднородными задачами в одном и том же контракте?

На практике, особенно в случае более сложных контрактов, элементы вышеуказанных двух видов контрактов соединяются в едином контракте. Побудительные контракты демонстрируют возможность комбинирования этих элементов

Побудительные контракты: контракты, побуждающие расходы и качество:

Побудительные контракты располагаются в спектре между контрактами возмещения расходов и контрактами с установленной ценой. Субъект экономической деятельности получает плату, которая состоит из двух частей: установленный компонент и переменный компонент, где последний зависит от целей, которые повышают производительность. Контракты, побуждающие расходы, главным образом используются в общественных работах или в закупках высокотехнологичных продуктов. Контракты, побуждающие качество, более часто используются для закупок готовых товаров и услуг.

- **Контракты, побуждающие расходы**, обычно включают плановые издержки, плановую прибыль и формулу распределения прибыли, за счет чего обеспечивается: (i) фактическая стоимость или качество, удовлетворяющие заданным целям, приведет к плановой прибыли или гонорару; (ii) фактическая стоимость, превышающая заданные цели, приведет к поправке в сторону уменьшения плановой прибыли или гонорара; и (iii) фак-

тическая стоимость или качество, которые ниже заданных целей, приведут к поправке в сторону увеличения плановой прибыли или гонорара.

- **Контракты, побуждающие качество**, обычно устанавливают базовый уровень качества и график улучшений, уточняя готовность государственного заказчика-покупателя платить за целевые показатели качества, которые выше базового уровня. Нижеуказанный рисунок 1 иллюстрирует простую схему побуждения качества с двумя уровнями выше, чем минимум уровень исполнения. В этом случае, побуждающий контракт обычно устанавливает базовую плату P за минимум исполнения q_{min} , как правило показатель качества, и дополнительные более высокие заданные уровни q_1, \dots, q_n с соответствующими надбавками B_1, \dots, B_n .

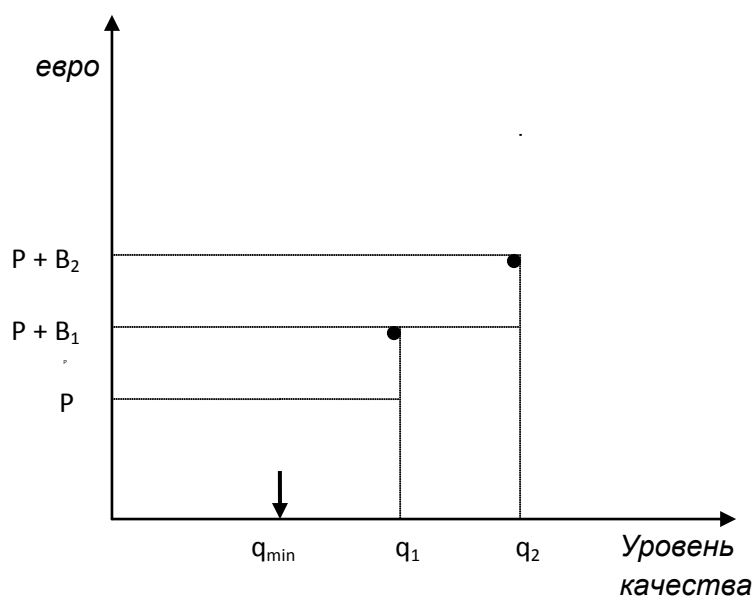


Рисунок 1: Схема побуждения качества

- В зависимости от способности договаривающихся сторон установить объективные показатели исполнения существуют две главные категории схем побуждения качества. Это (1) схемы, включающие доказуемые показатели качества - время поставки товара или скорость решения проблем отделом обслуживания, которые могут быть проверены третьими лицами и (2) схемы с недоказуемыми показателями качества - проактивность консультанта, уровень удобства для пользователя программного обеспечения или доброта/вежливость оператора отдела обслуживания, которые могут быть замечены обоими сторонами, но не могут быть доказаны третьими лицами.
- Существуют принятые международным сообществом статистические инструменты, такие, как Индекс Удовлетворенности Потребителей, для измерения восприятия пользователями показателей качества товара или услуг, однако это носит субъективный характер и недоказуем никем, кроме пользователей.

Формат для подачи заявки: лучше ли использовать состязание с запечатанными заявками или электронный аукцион?

Цена контракта: Цена контракта образуется из нескольких элементов. Для государственного заказчика необходимо знать оценку контракта со стороны субъекта экономической деятельности, влияние неопределенности на смету расходов и погрешности, которые субъекты экономической деятельности могут допустить при оценке исполнения контракта. Понимание подобных вопросов помогает принятию соответствующего решения о наилучшем формате подачи заявок для конкретного контракта.

Частная и общая область затрат: При оценке затрат исполнения контракта каждый субъект экономической деятельности должен учесть по крайней мере две разные области. (1) Частная, присущая конкретной фирме, цена касается эффективности субъекта экономической деятельности в исполнении каждой из задач, установленных в контракте. Эффективность складывается из взаимодействия между опытом специалистов субъекта экономической деятельности в исполнении аналогичных задач и, в целом, менеджерских навыков фирмы. (2) Общая область относится к умению субъекта экономической деятельности правильно оценивать комплекс разнообразных задач, установленных в контракте. Эта неопределенность является общей для всех субъектов экономической деятельности.

Неопределенность относительно общей области может иметь значительное влияние на оформление заявки и исполнение контракта. Если, например, субъект экономической деятельности предьявляет заявки на базе слишком оптимистической оценки общего компонента, то в дальнейшем может страдать от “проклятия победителя”. Это означает, что осознав превышение фактических производственных затрат по сравнению с оцененной сметной, он, в результате, может снизить качество поставок. Из-за неопределенности относительно общего компонента могут возникнуть опасения относительно потенциальных потерь и привести к слишком осмотрительным заявкам и высоким ценам для государственного заказчика.

В ситуации запечатанных заявок субъекты экономической деятельности будут полагаться на значительно отличающиеся базы знаний и опыт в подготовке своих заявок. Существует опасность, что в подобной ситуации неопытные участники будут предьявлять завышенные или заниженные заявки, в связи с несколькими факторами, включая неопределенность относительно общего компонента, как изложено выше.

Могут ли электронные аукционы помочь уменьшить неопределенность и улучшить результаты?

Электронные аукционы не всегда решают проблемы представления завышенных или заниженных заявок. Вместе с тем, информация о расходах, предьявленная и доступная субъектам экономической деятельности во время процесса электронного аукциона, может помочь субъектам экономической деятельности привести в соответствие свои оценки общего компонента, тем самым осуществить более аккуратную оценку. При этом, они могут избежать ошибок предьявления заниженных заявок, когда недооценивают все расходы исполнения контракта, или предьявления завышенных заявок, когда полагаются только на свою оценку общего компонента.

Обратная сторона электронных аукционов: Существуют два основных источника беспокойства для государственного заказчика в случае выбора электронного аукциона:

- Открытость информации может повысить риск тайного сговора, особенно в электронных аукционах для комплексных контрактов: субъекты экономи-

ческой деятельности могут пользоваться открытостью формата электронного аукциона, чтобы посылать сигналы друг другу (через цены), для координации своих заявок. Электронные аукционы могут также дать возможность участникам тайного сговора обнаружить отклонения от схемы тайного сговора и наказать отклонившегося субъекта экономической деятельности.

Прозрачность и открытость формата электронного аукциона может побудить нескольких субъектов экономической деятельности принять стратегию на конкурсе для сокрытия информации от конкурентов или их обмана.

Должен ли контракт быть разделен на лоты?

Одним из главных в государственных закупках является вопрос: должны ли требования по приобретению работ, товаров или услуг использовать один контракт или несколько отдельных контрактов или лотов. Решение непростое, так как экономия, полученная от эффекта масштаба может привести к решению использовать один контракт, однако разнообразие, возникающее вследствие комплексного контракта, может поощрить конкуренцию и эффективность.

Решая число и конфигурации лотов, государственный закупщик должен знать рынок и учесть несколько факторов, включая:

- **Уместность эффекта масштаба:** например, производственные затраты могут быть уменьшены, если несколько лотов объединены и контракт исполняется одним поставщиком. Необходимо дать предпочтение объединению в случае, когда в производстве ожидается координация действий поставщиков (например, из-за высоких постоянных издержек).
- **Число потенциальных участников и их уровень специализации в производстве:** например, в случае наличия только нескольких субъектов экономической деятельности, способных состязаться за несколько лотов, конкуренция между ними может быть увеличена посредством объединения лотов.
- **Торговля на вторичном рынке (субподряд):** объединение может исключить маленькие фирмы от прямого участия в конкурсе государственных закупок, но оно не предотвращает их от исполнения части контракта. Объединение лотов обычно не вредит с точки зрения экономии в случае существования эффективного вторичного рынка (субподряд), однако, если вторичный рынок не эффективен, это может повлиять на экономию.

Разделение на лоты и участие: размер каждого лота устанавливает, какие потенциальные участники могут выполнить требования и участвовать в процессе. Как правило, фирма участвует в закупочном процессе, если ожидаемая прибыль от тендера достаточно высока по сравнению с затратами на участие и другими возможностями, доступными ему. Так как же государственный закупщик может наилучшим образом разделить контракт на лоты, чтобы превзойти ожидаемую прибыль потенциальных, новых участников, в то же время сохраняя стимулы участия для действующих участников рынка?

Вопрос не из легких, потому что участники неоднородны и участвуют под воздействием совершенно разных стимулов. Однако, участники обычно различаются:

- размером (большой или маленький); и
- имеют ли уже устоявшийся статус на рынке (действующие участники рынка или новые компании).

Размеры: Малые и средние предприятия (МСП) обычно не имеют достаточной мощности, чтобы самим исполнять большие контракты, государственный закупщик может исключить маленькие фирмы из состязательного процесса. Однако, в большинстве случаев участие МСП желательно: зачастую при исполнении, по крайней мере, конкретных частей проекта специализированные малые фирмы более эффективны, чем большие; они повышают конкурентность для лотов, по которым предъявляют заявки, что снижает ожидаемые затраты, а также существование малых субъектов экономической деятельности может препятствовать стратегиям сговора среди больших игроков на рынке. Эти аргументы дают предпочтение разделению закупочного контракта на малые лоты. С другой стороны, существование взаимодополняемости между лотами может побудить участников предъявить более агрессивные заявки для всего пакета. Этот аргумент дает предпочтение объединенному контракту. Для принятия самой подходящей **стратегии** два противоположных фактора должны быть соответственно взвешены для каждого отдельного случая.

Существующие участники рынка и новые компании: В случае, если группа потенциальных участников состоит и из солидных фирм, и из новых компаний, тендерный процесс должен быть спланирован таким образом, чтобы новые компании осознали наличие достаточных шансов на успех. Возможно, государственный закупщик не уверен в эффективности новых компаний по сравнению с существующими участниками рынка и, следовательно, планирование тендерного процесса с обеспечением равного доступа не всегда привлекательно относительно ожидаемых цен закупок. Однако, если опыт играет определенную роль в корректном осуществлении закупочного контракта, то обучение на практике может предоставить малым субъектам экономической деятельности возможность стать более конкурентоспособными в будущем. Следовательно, разделяя контракт на несколько лотов, можно достичь одновременно двух целей: стимулирования участия существующих и повышение конкуренции в будущем. Государственный закупщик должен обеспечить, чтобы все решения о разделении на лоты, а также об объединении, не отдавали бы предпочтение местным поставщикам, были бы недискриминационны и обеспечивали бы равноправное обращение ко всем участникам тендерного процесса.

- Тайный сговор: Присуждение лотов представляет собой метод для “разделения” лотов между потенциальными соперниками и, следовательно, облегчает для участников достижение и сохранение скрытых и явных соглашений, основанных на сговоре, чтобы поделить между собой поставки по завышенным ценам.

Разделение на лоты и тайный сговор: В общих чертах, сговоры среди участников имеют цель смягчения ценовой конкуренции. Есть несколько преднамеренных стратегий для достижения таких результатов. Когда закупочные контракты разделяются на несколько лотов, сговорившиеся участники пытаются заранее решить, какая фирма будет предъявлять заявку на какой лот, также как и финансовые предложения, которые будут предъявлены. Предположительно, каждый член картеля должен получить контракт по достаточно высокой цене, что может удержать его от обмана, то есть от получения всех контрактов, сбивая цены своих сообщников.

Удачное преднамеренное сотрудничество между участниками предполагает три главных момента:

- соглашение о ценах/количестве;

- эффективный мониторинг действий конкурентов;
- принуждение, то есть умение наказывать отклоняющееся поведение.

Принуждение является ключевым моментом. Участники сговора должны считать более прибыльным соблюдение предумышленных стратегий вместо обмана других участников с целью получения большого куска пирога. Соблюдение предумышленных стратегий может быть сохранено только в случае, если обман инициирует возмездие в будущих рыночных взаимодействиях. Таким образом, сговор требует повторяющихся взаимодействий во времени.

Эффект, который производит на сговор между участниками разделение на лоты, находится под воздействием нескольких факторов. Вот некоторые показатели:

- **Число участников:** Обычно, при большем числе участников уменьшается риск сговора, поскольку с увеличением числа участников возникают сложности достижения соглашения внутри картеля о том, как лоты должны быть “выиграны”. Государственные закупщики, обеспокоенные сговорами, должны выбрать оптимальное число лотов для обеспечения участия как можно большего числа участников.
- **Симметрия:** Симметричным участникам (то есть, имеющим аналогичное положение/размеры/доли рынка) более легко разделить симметричные лоты, имеющие одинаковую экономическую ценность. Наоборот, для них гораздо труднее разделить асимметричные лоты. В общем, возможность каждого участника продиктовать свои условия внутри картеля соразмерна его позиции на соответствующем рынке. Следовательно, для предотвращения сговоров, государственный закупщик должен разделить контракт таким образом, чтобы создать асимметрию между участниками и между лотами.
- **Число лотов:** Если число лотов превышает число участников, предумышленное распределение лотов обычно становится более сложным для картеля (хотя принципы ротации или сговор для нескольких закупок может быть согласован внутри картеля в случае повторяющихся закупок). В более предсказуемом рынке государственный закупщик может попробовать разделить контракт на большее количество лотов, чем число ожидаемых участников тендера.
- **Свойства формата подачи заявок- одновременный или последовательный формат присуждения нескольких лотов?:** После принятия решения государственным закупщиком о соответствующем разделении лотов, должен быть выяснен дополнительный вопрос: должны ли лоты быть присуждены одновременным или последовательным форматом?

Существуют два способа, при котором последовательный формат может способствовать сговору между участниками по сравнению с одновременным присуждением. Первый способ – предположительно, невыгодное положение связано с умением членов картеля установить нарушения предумышленного соглашения и быстро реагировать уже во время последовательного присуждения. Второй способ, которым последовательный формат способствует сговору, связан с возможной асимметрией внутри картеля сговорившихся участников. Устойчивость картеля часто ограничивается присутствием “отклоняющихся”, то есть фирм, которых трудно дисциплинировать, так как они имеют больше выгоды при подрыве картеля

(или меньше выгоды от участия в нем). Если участники асимметричны, последовательный тендер может способствовать сговору, позволяя картелю смягчить агрессию “отклоняющегося”, отведя этому участнику последний лот в последовательном тендере. Это действие уменьшает стимул “отклоняющегося” обмануть и усиливает устойчивость картеля.

Дополнительное чтение:

[SIGMA Public Procurement Training Manual](#)