



**А.Яковлев,**  
директор Института анализа  
предприятий и рынков ВШЭ

# **Система госзакупок в России: на пороге третьей реформы**

---

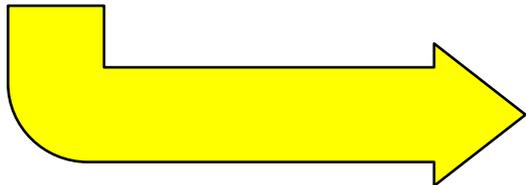
*К заседанию Экспертного Совета НЭА, 5 октября 2011 года*

---



## Переходные экономики: общий контекст проблемы

- Опрос ВЕЕПС 1999 (Hellman et al, 2000) – высокий уровень «state capture» в странах СНГ, но одинаковый уровень «откатов» за госзаказы в СНГ и в Восточной Европе
- Опросы ВЕЕПС 2002 и 2005 (Anderson & Gray, 2006) – улучшение остальных индикаторов качества институтов при отсутствии прогресса в сфере госзакупок во всем регионе

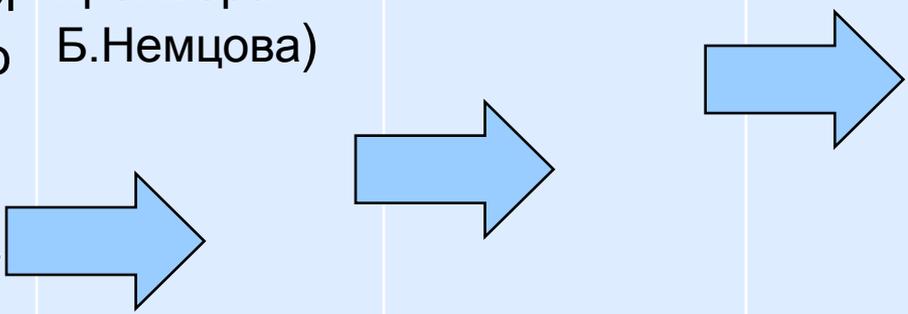


**Запрос на реформы**



## Российский контекст 1990-2000х

1991-1992	Последствия	1997	2005	2011
Крах системы Госнаба	<ul style="list-style-type: none"><li>• Как и ранее прямое финансирование госпредприятий и госучреждений</li><li>• Резкое сокращение госрасходов</li><li>• Массовые задержки оплаты госзаказов со стороны бюджета</li><li>• Вывод активов и высокая коррупция в системе ГЗ</li></ul>	Первая реформа ГЗ: Указ №305, (инициатива вице-преьера Б.Немцова)	Вторая реформа ГЗ: Закон 94-ФЗ (инициатива Г.Грефа и И.Артемьева)	Третья реформа системы закупок?





## Первая реформа ГЗ в 1997

### Основное содержание

- типовой закон UNCITRAL о ГЗ как база для Указа №305
- Обязательное конкурентное размещение всех заказов стоимостью свыше 2500 МРОТ (около 35 тыс. USD)
- Возможности использовать широкий набор из разных процедур закупок
- Требования о публикации информации о торгах
- Обязательное обучение специалистов по закупкам в организациях-госзаказчиках

### Проблемы и следствия

#### **Система правоприменения :**

- Не было реальных санкций за дискриминацию поставщиков, отсутствие информации о торгах, другие нарушения Указа №305
- отсутствие аппарата (лишь 30 чиновников в профильном департаменте Минэкономики, отвечавшем за разрешения на размещение заказов у единственного поставщика)
- отсутствие каких-либо единых данных о закупках, включая базовую статистику

**Следствие:** Неэффективность созданной системы регулирования госзакупок

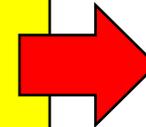
**Кризис 1998 года => реформа ГЗ ушла из повестки дня в большой политике**



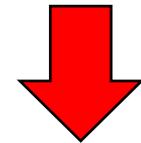
## Предпосылки второй реформы ГЗ в 2005

### Политический и экономический контекст:

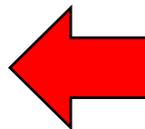
- Улучшение качества госуправления на фед.уровне (бюджет, инфляция, вал.курс)
- Либеральная экономическая политика => высокий, но неустойчивый рост
- Изменения в соотношении сил между фед.центром и регионами
- «дело Юкоса» и серьезное изменение отношений гос-ва и крупного бизнеса



Политический  
выбор в 2004 в  
пользу активной  
пром.политики  
и «государства  
развития»



Вторая  
реформа  
госзакупок



- Гозакупки как важный инструмент в новой политической «повестке дня»
- Неэффективность системы ГЗ и высокий уровень коррупции как препятствия для реализации новой гос.политики

## Вторая реформа госзакупок

- Осень 2004 – проект *радикальной реформы госзакупок*, предложенный Г.Грефом и И.Артемьевым.
- Уже в июле 2005 этот законопроект принят Государственной Думой как Федеральный закон 94-ФЗ.
- Ключевые идеи:
  - Создание условий для конкуренции в госзакупках
  - Обеспечение прозрачности закупок
  - Борьба с коррупцией



## Ключевые принципы и механизмы 94-ФЗ

Создание условий для конкуренции – свободный доступ в систему для новых участников (прежде всего – МСП)

- Очень низкие стоимостные пороги для использования обязательных конкурентных процедур (100 тыс.руб. против 70000 евро в ЕС и \$50000 в закупках ВБ)
- Запрет на использование квалификационных критериев и учет деловой репутации при отборе поставщиков

Прозрачность процедур закупок

- Все госзаказчики обязаны использовать единый формат представления данных и размещать подробную информацию о торгах на Общероссийском официальном сайте [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)



## Ключевые принципы и механизмы 94-ФЗ

### Борьба с коррупцией

- Ставка на использование простых унифицированных процедур закупок с резким сокращением для госзаказчиков возможностей повлиять на отбор поставщиков
- Отбор поставщиков по критерию наименьшей цены – с тем, чтобы обеспечить прозрачность закупок и ограничить возможности для манипуляций со стороны госзаказчиков
- Санкции к сотрудникам госзаказчиков и членам конкурсных комиссий за нарушение 94-ФЗ



## Результаты реформы: взгляд ФАС

### Работающая система правоприменения:

Свыше 1200 сотрудников ФАС ежегодно контролируют свыше 100 тыс. процедур закупок, выдают свыше 10 тыс. предписаний об устранении нарушений 94-ФЗ, сумма штрафов, взысканных в бюджет, в годовом исчислении превышает 150 млн. рублей

### Экономический эффект:

Конкурентное размещение госзаказов обеспечило в 2006-2010 годах экономию для бюджета в размере 1200 млрд. рублей

<b>Масштабы госзакупок в 2005-2009 гг.</b>	2005	2006	2007	2008	2009
Номинальный ВВП (триллионы рублей в текущих ценах)	21,7	26,9	33,2	41,8	39,0
Объем госзакупок в России по стоимости (триллионы рублей)	1,1	1,7	3,0	3,7	4,0
Номинальный ВВП (2005=100%)	<b>100</b>	<b>124</b>	<b>153</b>	<b>193</b>	<b>180</b>
Объем госзакупок (2005=100%)	<b>100</b>	<b>158</b>	<b>272</b>	<b>340</b>	<b>366</b>



## Результаты реформы: другой взгляд

- Рост жалоб со стороны госзаказчиков о низком качестве поставок и неэффективности процедур 94-ФЗ => 19 пакетов поправок в период с июля 2005 по конец 2009 (2 в 2005-2006, 7 в 2007-2008 и 10 только в 2009) => рост числа исключений из 94-ФЗ, резкий рост числа и объема заказов, размещенных у единственного поставщика
- Доклад Счетной Палаты летом 2008 года: 94-ФЗ расширил возможности для коррупции
- Доклад Генпрокуратуры в декабре 2009 года: ФАС не контролирует нарушения 94-ФЗ должным образом, нормы закона стимулируют коррупцию.
- Август 2010: совещания у Д.Медведева по истории с «золотыми томографами» (начавшейся с публикации статьи хирурга Попова из Архангельска в «Новой газете»)



## Коррупция в госзакупках (данные ВЕЕПС)

Percent of the contract value paid as informal payments or gifts

	2002		2005		2008	
	Russia	other transition countries	Russia	other transition countries	Russia	other transition countries
<b>Yes, payments / gifts are paid</b>	24.19	23.58	23.44	21.59	25.59	15.82
<b>No, payments / gifts are not paid</b>	75.81	76.42	76.56	78.41	48.82	63.77
<b>Don't know</b>					11.85	10.13
<b>Refusal</b>					13.74	10.28
<b>Total number of respondents</b>	124	1429	128	3242	211	632
<b>Average kickback</b>	6.0%	7.5%	6.5%	6.7%	10.5%	11.0%



## Оценки коррупции в госзакупках (данные ВШЭ)

<i>Как часто предприятиям Вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или "откаты"? *</i>	2005		2009	
	Число фирм	Доля в выборке (%)	Число фирм	Доля в выборке (%)
Практически всегда	87	8,7	60	6,3
Часто	117	11,7	104	10,9
Иногда	142	14,2	215	22,5
Никогда	366	36,5	338	35,3
Затрудняюсь ответить	290	28,9	240	25,1
Всего	1002	100	957	100

\*) данные ИАПР ВШЭ: опрос 1002 фирм в 2005г. и 957 фирм в 2009г. из 8 отраслей обраб.промышленности и 48 регионов; 6% выпуска и 8% занятых в секторе.



## Оценка последствий реформы руководителями предприятий

КАК ВЫ ДУМАЕТЕ, КАКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ ВЫЗВАЛО ИЗМЕНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСЗАКУПКАХ В 2006-2007 гг.? <i>(опрос фирм в обрабатывающей промышленности весной-летом 2009 года)</i>	Вся выборка	Мелкие фирмы (до 250 чел.)	Крупные фирмы (св. 1000 чел.)	Фирмы, имевшие госзаказы
1. для предприятия расширились возможности участия в госзакупках	10,8	10,0	12,4	17,9
2. возросла конкуренция среди предприятий-поставщиков	16,1	15,5	18,2	25,6
3. система госзакупок стала более прозрачной	7,5	5,8	8,0	12,3
4. выросли общие требования к поставщикам со стороны госзаказчиков	14,2	11,8	17,5	23,8
5. снизились требования к поставщикам по наличию опыта и квалификации	7,4	8,6	2,2	11,5
6. усложнились процедуры оформления документов для участия в конкурсах по госзакупкам	20,3	20,6	23,4	33,8
7. выросли общие издержки участия в конкурсах по госзакупкам (затраты на оформление конкурсной документации, внесение обеспечения и т.д.)	15,3	14,4	19,7	25,6
8. участие в госзакупках стало менее прибыльным	11,8	13,0	13,1	22,0
9. расширились возможности для демпинга со стороны недобросовестных участников конкурсных торгов	14,3	14,2	14,6	23,0
10. другое	2,9	3,3	2,2	2,3
11. ничего принципиально не изменилось	28,2	29,2	24,8	21,0
12. затрудняется ответить	30,1	29,3	30,7	13,8
Число фирм	957	431	137	391



## Результаты регрессионного анализа-1

**На выборке 1000 фирм из 8 отраслей обрабатывающей промышленности и 48 регионов в 2005 и 2009 годах:**

- До принятия 94-ФЗ – преференции в адрес старых и крупных фирм и предприятий с госучастием
- 94-ФЗ снял преференции для старых фирм и фирм с госучастием, но не изменил условий для малого и среднего бизнеса
- При этом: более развитые регионы стали существенно чаще использовать госзакупки
- 94-ФЗ не обеспечивает условия для отбора более эффективных фирм в качестве поставщиков по госзаказам
- Факт участия фирмы в госзакупках в 2004 году положительно влиял на получение госзаказа в 2008 году
- Уровень коррупции в системе госзакупок не изменился



## Проблемы и риски неисполнения госзаказов

- Обследования предприятий не дают ответа на вопросы о том, как реально работает система госзакупок. Какие факторы определяют **снижение цен на торгах**? Какие факторы порождают **риски неисполнения обязательств при поставках**? На чем нужно делать **акценты регулятору в его политике**?
- Поэтому корректные ответы в дискуссии “ФАС vs. госзаказчики” возможны **только на основе анализе больших массивов микроданных о самих госзакупках** (как это делается в мире).
- Ресурсы портала [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru) – как возможный источник данных. Однако до 2011 серьезные проблемы с поиском на портале и доступом к массивам данных по однородным товарным группам
- Альтернатива: анализ данных, собираемых конкретными госзаказчиками для внутреннего учета и внешней отчетности. В нашем случае: база данных 1 крупной бюджетной организации; около 2000 контрактов на сумму в 6,4 млрд. руб. за 2008-2010 гг.



## Снижение цен на торгах

	Способ размещения заказа							
	Запрос котировок		Аукцион		Конкурс		Итого	
	шт.	млн. руб	шт.	млн. руб	шт.	млн. руб	шт.	млн. руб
Всего	<b>806</b>	261	<b>542</b>	4211	<b>56</b>	302	<b>1404</b>	4774
Всего со снижением цены	<b>747</b>	219.6	<b>268</b>	3916	<b>42</b>	261	<b>1057</b>	4396.7
Более чем на 10%	330	72.9	59	514	27	105	516	693
Более чем на 30%	158	26.7	100	366	10	46.4	268	439
Более чем на 50%	69	9.3	29	25.4	1	5.8	99	40.5



## Задержки в исполнении контрактов

	Способ размещения контракта			
	Запрос котировок	Аукционы	Конкурсы	Всего
Задержка в исполнении контракта	231	128	23	382
	<b>28.8%</b>	<b>23.7%</b>	<b>41.07%</b>	<b>27.32%</b>
Задержка в выполнении контракта более 7 дней	133	77	13	223
	16.6%	14.3%	23.2%	16.0%
Задержка в выполнении контракта более 30 дней	47	38	2	87
	5.9%	7.0%	3.6%	6.2%



## Проблемные контракты: количество

	Способ размещения контракта			
	Запрос котировок	Аукционы	Конкурсы	Всего
Контракт исполнен в полном объеме	726	394	55	1175
	90.07%	72.7%	98.21%	83.69%
Контракт исполнен не в полном объеме – без проблем для заказчика	54	108	1	163
	6.7%	19.93%	1.79%	11.61%
Контракт исполнен не в полном объеме – с проблемами для заказчика	22	38	0	60
	2.73%	7.01%	0%	4.27%
Прекращение действия контракта по суду	4	2	0	6
	0.5%	0.37%	0%	0.43%
Всего	806	542	56	1404
	100%	100%	100%	100%



## Проблемные контракты: стоимость

	Способ размещения заказа			
	Запрос котировок	Аукционы	Конкурсы	Всего
Контракт исполнен в полном объеме	232.1	1459.6	301.6	1993.3
	89%	34.7%	99.7%	41.8%
Контракт исполнен не в полном объеме – без проблем для заказчика	20.6	457.4	1	479
	7.9%	10.9%	0.3%	10%
Контракт исполнен не в полном объеме – с проблемами для заказчика	7	2267.8	0	2274.8
	2.7%	53.9%	0%	47.6%
Прекращение действия контракта по суду	1.1	26.4	0	27.5
	0.4%	0.6%	0%	0.6%
Всего	260.8	4211.2	302.6	
	100%	100%	100%	100%



## Результаты регрессионного анализа - 2

Основные выводы:

- Снижение цен – как **массовое явление при конкурентных процедурах**
- Вопреки мнению многих заказчиков снижение цен на торгах **не связано с проблемами в исполнении контрактов**
- Проблемы при поставках чаще характерны **для крупных контрактов и контрактов, размещаемых на аукционах.**  
Причины: больше стимулов для оппортунизма и отсутствие механизмов защиты от него
- **Задержки в оплате контракта** – как способ давления на поставщиков, нарушающих свои обязательства (= неформальная адаптация условий контрактов)
- **Невозможность продления контрактов в 4 квартале** ведет к росту числа «проблемных» контрактов

Все эти выводы: на данных лишь одной бюджетной организации, которая не может рассматриваться как типичная. Но подобный подход вполне может использоваться регупяторами при анализе данных, собираемых на [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru) , а также в реестре Федерального казначейства.



## **Выводы для политики в сфере госзакупок**

- **Концентрация контроля на «зонах риска»** – в виде крупных контрактов, а также на контрактах с резким снижением цен на торгах.
- **Особые процедуры отбора поставщиков по всем крупным закупкам** (например, начиная с суммы в 10 млн. рублей) – с обязательным учетом успешного опыта выполнения аналогичных поставок в сопоставимых объемах, наличия квалификационных кадров, оборудования и т.д.
- **Введение легальных процедур адаптации госконтрактов к изменяющимся внешним условиям** – что позволит вывести эти объективные процессы из неформальной «серой зоны», где неизбежно возникают предпосылки для коррупции.
- **Разработка и внесение поправок в Бюджетный кодекс**, дающих возможность и регламентирующих процедуры переноса на следующий год неизрасходованных бюджетных ассигнований текущего года.
- **Сокращение масштабов применения аукционов в госзакупках** – с ориентацией их на «инспекционные» товары, для которых отбор по критерию наименьшей цены обеспечивает оптимальные результаты.
- **Обеспечение более широкого доступа к данным о госзакупках** и создание технологических возможностей для профессионального анализа результатов и эффективности госзакупок.