

Оценка издержек закупочной деятельности региональных госзаказчиков (на примере Калужской области)*

А.А. ЯКОВЛЕВ, кандидат экономических наук, директор Института анализа предприятий и рынков Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», профессор Департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Москва.
E-mail: ayakovlev@hse.ru

О.Н. БАЛАЕВА, кандидат экономических наук, Школа бизнеса и делового администрирования факультета бизнеса и менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Институт анализа предприятий и рынков Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: obalaeva@hse.ru

А.В. ТКАЧЕНКО, кандидат физико-математических наук, Институт анализа предприятий и рынков Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Департамент прикладной экономики факультета экономических наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Москва. E-mail: tkachenko_av@hse.ru

В статье анализируются издержки администрирования закупочной деятельности для большой совокупности госзаказчиков, действующих в рамках одного региона (на примере Калужской области). Полученные результаты позволяют сделать выводы об эффективности закупочных процедур и типов госзакупок, а также дают основания для более широких рекомендаций об изменениях в регулировании системы закупок в РФ.

Ключевые слова: государственные закупки, издержки администрирования госзакупок, региональный госзаказчик, Калужская область

Конечной целью регулирования государственных закупок является повышение их социально-экономической эффективности – что включает в себя не только экономию расходов бюджета в результате снижения цен в ходе торгов, но также и обеспечение поставок необходимых товаров, работ и услуг с должным качеством и в установленные сроки. Именно такой подход был заложен

* Основано на результатах исследования сотрудников Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, проводимого в рамках проекта ЦФИ ТЗ-141 по теме: «Мониторинг внедрения инструментов контрактной системы».

Авторы выражают искреннюю признательность за содействие в проведении исследования С. А. Чериканову, Е. Г. Голобородько и другим сотрудникам Министерства конкурентной политики Калужской области, а также представителям организаций-госзаказчиков, предоставивших свои данные и принявших участие в проведении интервью.

в федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Однако регулирование закупок, как для экономических агентов, так и для надзорных органов, всегда связано с определенными издержками, которые иногда могут даже перекрывать ожидаемые позитивные эффекты от регламентации закупочных процедур.

В российских и зарубежных исследованиях по госзакупкам до недавнего времени этот фактор практически упускался из виду. Можно отметить лишь единичные работы, посвященные оценке издержек осуществления госзакупочной деятельности (см., например, [1, 2, 3, 5, 7, 9]). Наиболее масштабной работой по данной тематике является проведенное в марте 2011 г. компанией PricewaterhouseCoopers (PwC) исследование эффективности систем госзакупок стран Европейского союза (ЕС), в котором особое внимание уделялось оценке издержек заказчиков и поставщиков [4].

В докладе PwC отмечалось, что средний уровень совокупных издержек в системе госзакупок стран ЕС достигает 1,4% от общей их стоимости – применительно к контрактам стоимостью свыше 125 тыс. евро, подпадавшим под действие директив ЕС. Из них около 0,4% составляли издержки заказчиков, а 1% – издержки поставщиков (включая тех, кто участвовал в тендерах, но не получил заказ). При этом измеренные в человеко-часах трудозатрат издержки на проведение процедур закупок и мониторинг исполнения контрактов практически не связаны со стоимостным объемом закупки (за исключением крупнейших заказов). В результате для контрактов с «пороговой» стоимостью 125 тыс. евро суммарные издержки заказчиков и поставщиков составили от 18% до 29% от суммы контракта, для среднего контракта (около 390 тыс. евро) – от 6 до 9%.

Исследование PwC, проведенное на основе анализа данных о 540 тыс. закупок в 30 странах Европы за 2006–2010 гг., а также опроса 5500 государственных заказчиков и 1800 поставщиков, показало, что при выигрыше в прозрачности и уровне конкуренции госзакупки в ЕС в сравнении с закупками частного сектора требуют больше времени и больших финансовых затрат.

Актуальность учета и анализа издержек на осуществление закупочной деятельности в России сегодня возрастает в связи с действием закона о контрактной системе (ФЗ № 44), кото-

рый предъявляет к заказчикам дополнительные требования по прогнозированию и планированию закупок, проведению процедур отбора поставщиков, мониторингу исполнения договоров. Новые требования – по мониторингу, контролю и аудиту соблюдения требований законодательства – выдвигаются и к регулирующим органам.

Авторы впервые в российской практике попытались оценить издержки госзакупок не для отдельной организации, а для большой совокупности госзаказчиков, действующих в рамках одного региона. Акцент на региональных закупках был сделан в силу того, что на этом уровне действует наибольшее число типичных госзаказчиков, и оценка именно их издержек может дать представление о необходимых мерах по оптимизации регулирования.

Основные характеристики закупок на уровне региона

Для дальнейшего анализа нами была выбрана Калужская область Российской Федерации. Этот выбор во многом определялся достаточно высокими оценками качества организации закупок в регионе², а также готовностью региональной администрации к взаимодействию в рамках проведения данного исследования.

По данным Федеральной службы государственной статистики, региональными заказчиками Калужской области за 2013 г. и первую половину 2014 г. было проведено более 117 тыс. процедур и заключено контрактов на сумму свыше 24 млрд руб. (табл. 1).

Как видно из данных таблицы 1, в Калужской области средние размеры контрактов были примерно на 20% ниже, чем в других субъектах РФ. Но в целом, несмотря на отклонения от среднероссийских данных по ряду параметров, приведенные показатели позволяют рассматривать Калужскую область как достаточно типичную для РФ.

Для системы госзакупок Калужской области характерна централизация процесса определения поставщиков и организации совместных торгов различных заказчиков. При проведении открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием или

² В частности, по оценкам «Национального рейтинга прозрачности закупок» за 2013 г., Калужская область находилась на 14-й позиции и входила в категорию регионов с высокой прозрачностью государственных закупок (URL: http://nrpz.ru/raiting_2013.html).

двухэтапного аукциона в электронном виде выбор поставщиков для органов исполнительной власти, казенных и бюджетных учреждений области (автономные учреждения в данную систему не входят) осуществляет уполномоченный орган – Министерство конкурентной политики области. На него возложены полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Таблица 1. Сопоставление закупочной деятельности Калужской области и РФ за 2013 г. и первое полугодие 2014 г., %

Субъект	Доля		Средний размер контракта, тыс. руб.	Снижение цены от начальной	Конкуренция, ед.	Доля контрактов с малыми предприятиями по конкурентным процедурам
	закупок малого объема	аукционов (без закупок малого объема)				
Калужская область (2013)	85,5	70,9	196,13	18,7	2,3	15,8
ГРБС* субъектов РФ (2013)	83,9	37,6	263,38	10,3	2,8	15,2
Калужская область (2014)	49,7	59,5	298,87	19,5		17,3
ГРБС субъектов РФ (2014)	64,8	47,6	390,60	16,4		19,0

*ГРБС – главный распорядитель бюджетных средств.

Источник: Федеральная служба государственной статистики. URL: www.gks.ru

Данные о региональных организациях-заказчиках Калужской области и заключенных ими контрактах были собраны с официального сайта государственных закупок [6]. Информация о контрактах включала: процедуру закупки, сумму контракта, дату проведения процедуры и заключения контракта, организацию-заказчика с ее классификацией по ОКВЭД.

За 2013 и 2014 гг. было заключено 22255 контрактов на сумму 29,9 млрд руб. (без малых закупок у единственного поставщика на сумму до 100 тыс. руб., так как не все государственные заказчики публиковали эту информацию). Чтобы учесть издержки всех закупок, была проанализирована статистика Росстата по Калужской области, которая включала полную информацию о закупках малого объема по региону.

На основании информации о видах экономической деятельности (ОКВЭД) региональных организаций-заказчиков Калужской области было выделено семь секторов: «Здравоохранение», «Образование», «Социальные услуги», «Деятельность в области

культуры, спорта и отдыха», «Государственное управление», «Строительство», «Прочие виды деятельности». Поскольку статистика Росстата по закупкам малого объема давала лишь общую информацию по региону без деления на указанные секторы, то учет таких закупок по секторам экономической деятельности проводился в пропорциях тех закупок малого объема, которые были представлены на официальном сайте государственных закупок [6].

Данные таблицы 2 свидетельствуют о том, что наиболее крупными заказчиками являются организации из сфер государственного управления, здравоохранения и строительства. По количеству заключенных контрактов также можно выделить секторы «Социальные услуги» и «Образование». В строительном секторе более 93% закупок приходится на государственное казенное учреждение Калужской области «Управление капитального строительства». Выделенные в данном исследовании шесть видов экономической деятельности (без «прочего») охватывают около 80% организаций-заказчиков и покрывают более 93% всех контрактов (по суммам – более 96%).

Таблица 2. Распределение закупок Калужской области по секторам экономической деятельности в 2013–2014 гг., %

Сектор деятельности	Закупающие организации, ед.	2013		2014	
		сумма	кол-во	сумма	кол-во
Здравоохранение	69	16,3	54,0	25,5	57,9
Образование	57	2,8	7,4	1,5	3,2
Культура, спорт и отдых	23	1,2	2,8	1,2	4,2
Социальные услуги	40	1,7	8,9	1,5	13,4
Строительство	3	13,8	2,9	19,9	2,2
Государственное управление	35	60,5	17,1	45,3	12,4
Прочее	60	3,7	6,8	5,2	6,6
Общий итог	287	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник табл. 2 и 3: официальный сайт государственных закупок РФ [6].

В таблице 3 приведены базовые закупочные показатели каждого сектора. Наиболее крупные контракты также свойственны заказчикам из секторов «Строительство» и «Государственное управление». Можно отметить достаточно редкое использование конкурентных процедур (в частности аукционов) для секторов

«Образование» и «Культура, спорт и отдых», а наиболее часто их используют в секторах «Государственное управление» и «Здравоохранение».

Таблица 3. Показатели закупочной деятельности Калужской области по секторам экономической деятельности за 2013–2014 гг., %

Сектор деятельности	Средний размер контракта, тыс. руб.	Доля конкурентных процедур	Доля аукционов
Здравоохранение	418,4	92,6	86,9
Образование	561,9	23,2	20,2
Культура, спорт и отдых	641,3	18,8	14,2
Социальные услуги	219,7	80,7	70,3
Строительство	9625,4	51,9	50,7
Государственное управление	5285,7	91,5	87,3
Прочее	763,7	78,8	72,4

За рассматриваемый период уполномоченный орган Калужской области провел 89% всех конкурентных закупок, по результатам которых были заключены контракты. При этом 93% всех конкурентных процедур пришлось на электронные аукционы. Анализ показал, что госзакупки организаций-заказчиков Калужской области, относящихся к разным видам экономической деятельности, весьма различаются как по масштабам закупок, так и по используемым процедурам. При этом по всем секторам значительную часть закупочного процесса осуществляет уполномоченный орган. Таким образом, при анализе издержек закупок необходимо учитывать профиль деятельности организаций-заказчиков, а также уделять внимание издержкам уполномоченного органа.

Сбор данных и расчет средних издержек на проведение закупочных процедур

Для оценки издержек закупочной деятельности был адаптирован к российским условиям подход, реализованный в исследовании PwC [4]. При этом учтен опыт апробации разработанной ранее методики на примере Воронежского государственного университета [8].

Расчет издержек на осуществление госзакупочной деятельности основывается на данных о суммарных трудозатратах

сотрудников организации на осуществление госзакупочной деятельности и о средней оплате их труда (к ним могут относиться сотрудники подразделения закупок, юридического отдела (если они занимаются юридическим сопровождением закупочного процесса), члены конкурсной комиссии, представители руководства, курирующие закупочную деятельность, сотрудники бухгалтерии, подразделений-заказчиков, которые участвуют в планировании закупок и составлении технического задания, привлеченные эксперты). Другие составляющие издержек, связанные с использованием помещений, оборудования, программного обеспечения и т. д., как показало предыдущее исследование [8], оказались несопоставимо малы и в дальнейших расчетах не учитываются. Кроме того, используются экспертные данные об относительной трудоемкости различных закупочных процедур³. За наименее трудоемкую принимается закупка у единственного поставщика.

Сбор данных для расчета издержек производился с помощью формализованного опроса госзаказчиков и представителей уполномоченного органа. Для ответов на вопросы анкеты уполномоченным органом были выбраны 18 организаций-госзаказчиков из разных сфер деятельности, которые могут рассматриваться как типичные и в которых закупками занимается опытный специалист. Также был организован очный семинар с участием респондентов из обследуемых организаций-заказчиков и представителей уполномоченного органа, на котором специалисты НИУ ВШЭ разъясняли цели анкетирования и проводили структурированные интервью по уточнению информации, представленной респондентами в анкетах.

Выбор организаций-респондентов основывался на общих характеристиках закупок региональных заказчиков Калужской области и делении на секторы экономической деятельности организаций-заказчиков. Всего были опрошены: три организации из сектора «Здравоохранение», четыре – из сектора «Культура, отдых и спорт», пять – из сектора «Образование», одна – из сектора «Социальные услуги», четыре – из сектора «Государственное

³ Под трудоемкостью здесь понимается суммарное время, потраченное на реализацию процедуры всеми задействованными в ней сотрудниками.

управление», одна организация из сектора «Строительства». При этом закупки организаций-респондентов по суммам контрактов составили около 24% от закупок всей области.

В качестве показателей были выбраны средняя цена контрактов внутри организации; доля конкурентных процедур и доля аукционов. Для рассматриваемых организаций-респондентов эти показатели сопоставлялись с показателями других организаций области из соответствующего сектора экономической деятельности за 2013 г.⁴ Было выявлено, что опрошенные организации – в целом более крупные, они чаще проводят большие закупки с использованием конкурентных процедур (в том числе аукционов). Сочетание этих условий обычно приводило к эффекту экономии на масштабе, так как издержки на деятельность закупочного подразделения и других обеспечивающих служб соотносились с большим объемом закупок. Кроме этого, крупные организации могут позволить себе привлечь высококвалифицированных специалистов, поэтому их закупочные процедуры, как правило, более эффективно организованы. В связи с этим приведенные далее результаты оценки издержек их закупочной деятельности могут рассматриваться как нижняя граница тех издержек, которые несут региональные заказчики в каждом секторе.

Основываясь на данных заполненных анкет, были рассчитаны как общие издержки на закупочную деятельность (в человеко-часах и рублях) для каждого госзаказчика в отдельности, так и доля издержек в общей стоимости закупок. Кроме того, для каждого госзаказчика, а также для уполномоченного органа определены издержки на каждый тип процедуры. Далее был произведен расчет усредненных показателей по области: доля издержек в общей стоимости закупок и издержки (в человеко-часах и рублях) на каждый тип процедуры. При расчете средних издержек заказчика на каждый тип процедуры необходимо учитывать, что процедуры электронного аукциона и конкурса, как правило, проводит уполномоченный орган, а организация-госзаказчик, по оценкам экспертов, осуществляет планирование закупок, обоснование цены, подготовку документации о закупке,

⁴ Анализируемыми периодами в данном случае являются 2013 и 2014 гг. Однако авторы считают более корректным для принятия решения о возможности экстраполяции рассматривать 2013 г., так как 2014 г. не отражает полную картину из-за принятия нового законодательства с этого года.

мониторинг исполнения контракта, закрытие контракта, работу с контрольно-надзорными органами и судами (частично). Поэтому для получения соответствующего показателя по региону предлагается к общим издержкам организации-госзаказчика на проведение одной процедуры электронного аукциона или открытого конкурса добавить величину издержек уполномоченного органа на проведение данной процедуры (согласование документации, выполнение самой процедуры).

Анализ результатов

Анализ проводился по данным за 2013 и 2014 гг. Так как 2014 г. – начальный период перехода на новое законодательство о госзакупках с «налаживанием» бизнес-процессов, то необходимо учитывать, что многие организации постарались осуществить ряд закупок 2014 г. заранее – еще в конце 2013 г., а также увеличили численность сотрудников, ведущих закупочную деятельность. **В углубленных интервью практически все респонденты связывали изменение законодательства о госзакупках с увеличением издержек на осуществление закупочной деятельности – вследствие усложнения процедур, заметного роста документооборота, «нелажности» процесса и «привыкания» к новому законодательству. По мнению респондентов, значительно возросли трудозатраты на этапы планирования закупок и обоснования цены. Увеличение трудозатрат на этапы работы с судами и контрольно-надзорными органами в большей степени коснулось уполномоченного органа.**

Как показали расчеты, общие трудозатраты на осуществление одной процедуры закупки составили в 2013 г. в среднем по области 24,3 чел.-час. (табл. 4). Наименее трудоемкой оказалась процедура закупки малого объема⁵ (9,7), наиболее трудоемкой – открытый конкурс (57,8) чел.-час. Несмотря на однозначно более высокие оценки респондентами трудоемкости процедуры запроса котировок по сравнению с процедурой закупки у единственного поставщика, среднее значение трудозатрат на осуществление запроса котировок в целом по региону оказалось ниже, чем на закупку у единственного поставщика. Это объясняется тем,

⁵ Здесь мы говорим о трудоемкости процедуры закупки малого объема (до 100 тыс. руб.) с размещением информации на сайте.

что процедуры запроса котировок, как правило, проводились на «простые» закупки, тогда как закупка у единственного поставщика зачастую оказывалась «сложной»⁶. Увеличение времени на реализацию процедуры «сложной» закупки, которое респонденты также отмечали в анкетах, учитывалось при расчете средней трудоемкости процедуры.

Таблица 4. Издержки на осуществление и на администрирование одной процедуры по Калужской области за 2013 г.

Показатель	Закупки малого объема (до 100 тыс. руб.)		Закупка у единственного поставщика (свыше 100 тыс. руб.)		Запрос котировок		Электронный аукцион		Открытый конкурс		Всего*	
	общ.	адм.	общ.	адм.	общ.	адм.	общ.	адм.	общ.	адм.	общ.**	адм.
Чел.-час.	9,7	0	13,7	2,7	10,4	2,9	26,2	17,6	57,8	28,7	24,3	15,5
Тыс. руб.	2,4	0	3,2	0,6	2,5	0,7	7,7	5,6	16,2	10,0	7,0	4,9

* Средневзвешенная по числу процедур.

** Для сопоставимости с колонкой «издержки администрирования» здесь даны средние цифры без учета закупок малого объема.

Средние трудозатраты непосредственно на администрирование закупок в среднем по региону составили около 15,5 чел.-час. В данном исследовании за трудозатраты администрирования закупок принимается разность между трудозатратами на осуществление закупочной процедуры, предусмотренной законодательством о госзакупках, и на осуществление закупки малого объема (считаем их базовыми для закупочной деятельности). Таким образом, трудозатраты администрирования закупок малого объема в наших последующих расчетах будут равны нулю.

Помимо трудозатрат на осуществление и администрирование закупок с учетом средних издержек на оплату труда сотрудников, задействованных в закупочной деятельности, за 2013 г. были рассчитаны соответствующие издержки в денежном выражении (в среднем по Калужской области – около 7 тыс. руб.) (см. табл. 4). Совокупные издержки на проведение процедуры закупки малого объема составили примерно 2,4 тыс. руб., про-

⁶ Под «сложными» здесь понимаются закупки, для которых подготовка технического задания требует значительно больше времени, чем для простых (типовых, стандартных). Это закупки сложного оборудования и аппаратуры, их обслуживание, строительные работы, услуги по проектированию и т. п.

цедуры закупки у единственного поставщика – 3,2, запроса котировок – 2,5, электронных аукционов – 7,7 и открытого конкурса – 16,2 тыс. руб.

Издержки только на администрирование одной процедуры закупки в денежном выражении (по закупке малого объема они приняты за ноль) у единственного поставщика составили 0,6 тыс. руб., запроса котировок – 0,7, электронных аукционов – 5,7 и открытого конкурса – 9,7 тыс. руб. В среднем по региону издержки на администрирование одной процедуры закупки составили 4,9 тыс. руб. (см. табл. 4).

Оценивая долю издержек на администрирование закупок в общих издержках на осуществление закупочной деятельности, отметим, что в среднем по Калужской области этот показатель составил 46%, доля издержек на администрирование в их общей стоимости – 0,3%. Варьирование данного показателя по секторам можно объяснить как различной долей закупок малого объема с нулевыми издержками администрирования, так и стоимостными масштабами закупок. Наименее «затратные» – секторы «Строительство» и «Государственное управление», где средние размеры контракта выше в 10–15 раз, наиболее «затратный» – сектор «Социальные услуги», где преобладают мелкие закупки.

В разрезе закупочных процедур наиболее «затратным» является запрос котировок, где издержки администрирования для заказчика составили в 2013 г. 0,4% от общей стоимости закупки. Это можно объяснить относительно небольшой средней стоимостью одной закупки, проводимой посредством запроса котировок (примерно в четыре раза меньше, чем по электронным аукционам). Наиболее «дешевая» процедура – закупка у единственного поставщика, которая объявляется на закупки большей стоимости (доля издержек на администрирование – всего 0,07% от средней стоимости закупки). Также является относительно «недорогой» процедура электронного аукциона (издержки администрирования – 0,2%).

Однако по секторам картина различается – доля издержек на администрирование процедуры запроса котировок по большинству секторов ниже, чем электронных аукционов. Это связано с тем, что превышение средней стоимости закупки посредством электронных аукционов и запроса котировок не компенсируется превышением издержек администрирования электронных аукци-

онов по сравнению с запросом котировок. Так, по сектору «Здравоохранение» в 2013 г. средняя стоимость закупки посредством электронных аукционов примерно вдвое выше, чем через запрос котировок, тогда как соответствующие издержки администрирования больше примерно в четыре раза.

Анализируемые закупки по Калужской области были классифицированы на «мелкие» (до 100 тыс. руб.), «средние» (от 100 до 500) и «крупные» (свыше 500 тыс. руб.) закупки. При этом «мелкие» и «средние» осуществлялись в основном посредством закупок у единственного поставщика и запроса котировок, «крупные» – через электронный аукцион и открытый конкурс, в существенно меньшей степени – у единственного поставщика.

Результаты расчетов показывают, что «мелкие» и «средние» закупки – наиболее затратные. В среднем по региону издержки администрирования на осуществление «мелкой» закупки в 2013 г. составили 14,7% от общей стоимости закупки, «средней» – 2,1, «крупной» – 0,1. Соответственно, возникает вопрос об экономической оправданности применения для таких «мелких» и «средних» контрактов предусмотренных законодательством процедур.

Основные тенденции изменения издержек администрирования за 2014 г.

Как уже упоминалось выше, 2014 г. не может служить четким «отражением» результатов перехода на новое законодательство, однако на основе проведенных расчетов можно с определенными оговорками представить основные тенденции изменения издержек администрирования госзакупок в новых условиях функционирования системы.

Трудозатраты на администрирование одной закупки (табл. 5) практически по всем секторам и в среднем по региону с 2013 г. по 2014 г. возросли почти в два раза, с 15,5 до 44,6 чел.-час., а по сектору «Здравоохранение» – примерно в три раза. Издержки на администрирование в денежном выражении увеличились в среднем в 2,2 раза, с 4,9 до 11,1 тыс. руб., а по сектору «Здравоохранение» – почти в 2,5 раза. Это объясняется ростом численности и загруженности сотрудников, задействованных в закупочной деятельности, в том числе за счет более высокооплачиваемых категорий (практически во всех организациях в 2014 г. отмечалась большая вовлеченность руководителей

в закупочные процессы). При этом на фоне такого роста общее число закупочных процедур (без учета закупок малого объема) заметно снизилось.

Таблица 5. Трудозатраты и издержки на администрирование одной процедуры закупки по Калужской области в 2013–2014 гг.

Трудозатраты, чел.-час.		Издержки, руб.	
2013	2014	2013	2014
15,5	44,6	4924	11134

Несмотря на то, что издержки на администрирование одной процедуры по всем секторам в 2014 г. возросли, их доля в общих издержках на осуществление закупочной деятельности по секторам «Строительство» и «Государственное управление» снизилась. Это связано со структурой закупочных процедур – например, в секторе «Государственное управление» и без того значительное число закупок малого объема в 2014 г. еще более увеличилось, а других процедур – сократилось. В итоге в среднем по региону доля издержек на администрирование закупок в общих издержках на осуществление закупочной деятельности практически не изменилась (выросла с 46% в 2013 г. до 47% в 2014 г.).

Доля издержек на администрирование закупок в их общей стоимости увеличилась с 0,3% в 2013 г. до 1,2 % в 2014 г., что в целом связано с ростом таких издержек и снижением средней стоимости закупки.

Доля издержек на администрирование одной процедуры закупки в ее стоимости в 2014 г. по сравнению с 2013 г. (выросла по всем секторам и категориям закупок в 2–3 раза в зависимости от стоимости контракта) (табл. 6). Это объясняется, помимо роста издержек на одну процедуру, еще и спецификой структуры закупок (например, уменьшение в 2014 г. стоимости закупок, проведенных посредством электронных аукционов).

Таблица 6. Доля издержек на администрирование одной процедуры закупки в ее стоимости (в зависимости от стоимости контракта), %

Закупка до 100 тыс. руб.		От 100 до 500 тыс. руб.		Свыше 500 тыс. руб.	
2013	2014	2013	2014	2013	2014
14,74	30,13	2,05	4,72	0,08	0,24

Полученные результаты подтверждают наличие «эффекта масштаба»: применение более сложных процедур экономически оправданно, прежде всего, для более крупных закупок, а для мелких следует использовать простые процедуры.

Основные выводы

На примере эмпирических данных о закупках в Калужской области были оценены издержки госзаказчиков в основных отраслях бюджетного сектора применительно к разным видам закупочных процедур и закупкам разного размера.

Хотя исследование было сфокусировано на оценке издержек администрирования закупок, связанных с выполнением норм ФЗ № 94 (в 2013 г.) и № 44 (в 2014 г.), было выявлено, что для госзаказчиков очень существенными оказываются общие издержки оформления контрактов, не подпадающих под требования законодательства о закупках. В частности, на оформление закупки малого объема на сумму до 100 тыс. руб. требуется от 5 чел.-час. до 3,6 чел.-дн. При этом в большинстве из рассмотренных секторов издержки, не связанные с законодательством о закупках, составляют 60% и более от совокупных на осуществление закупочных процедур (в секторе «Здравоохранение» – до 25%). По нашему мнению, это означает, что претензии к сложности и трудоемкости закупочных процедур, которые все чаще звучат в последнее время, на самом деле лишь частично касаются законодательства о закупках. Природа этих издержек во многом обусловлена растущими требованиями разнообразных контрольно-надзорных органов, которые предъявляются к государственным организациям в процессе расходования ими бюджетных средств. Соответственно, и решение этой проблемы (связанное с упрощением регулирования) выходит за рамки внесения возможных изменений в ФЗ № 44.

При анализе издержек на администрирование в соответствии с требованиями законодательства о закупках была выявлена заметная вариация в трудозатратах на осуществление разных видов закупочных процедур. Они составляют примерно от 3 чел.-час. в случае запроса котировок и закупки у единственного поставщика (на сумму свыше 100 тыс. руб.) до 2,2 и 3,5 чел.-дн. соответственно для электронных аукционов и открытых конкурсов. Однако с учетом различий в объемах контрактов, характерных

для разных способов закупок, относительные величины издержек госзаказчиков будут меняться в обратном порядке – от 0,2% от стоимости контракта для электронных аукционов до 0,4% – для котировок.

Существенно различается величина издержек администрирования закупок для разных отраслей бюджетного сектора. Так, если в секторах «Строительство» и «Государственное управление» они составляют менее 0,1% от стоимости закупок, то в секторе «Социальные услуги» они возрастают до 0,6, а в медицинских учреждениях превышают 1,2%, что может быть связано с различиями средних объемов закупок на одну организацию. Тем не менее, как показали интервью, помимо объемов закупок на величину издержек также влияет необходимость (даже если эти объемы невелики) иметь в штате специалистов, которые способны правильно оформить требуемые по законодательству документы.

Издержки на администрирование закупочных процедур также очень заметно различались для контрактов разной стоимости. Если для крупных, на сумму от 500 тыс. руб. и более, они составляли около 0,1%, а для средних (100–500 тыс. руб.) – 2%, то закупки малых объемов были сопряжены с издержками почти в 15% от их стоимости.

Международные сравнения (с данными исследования PwC) в этом случае не вполне корректны, так как мы анализировали все, в том числе и мелкие, закупки, а зарубежные эксперты – только объемом свыше 125 тыс. евро, подпадающие под действие директив Еврокомиссии. При этом в проекте PwC были оценены совокупные издержки госзаказчиков. Но если мы будем рассматривать только относительно крупные по российским меркам закупки (свыше 500 тыс. руб.) и примем во внимание совокупные издержки заказчиков (а не только издержки администрирования в соответствии с ФЗ № 94 и № 44), то окажется, что **регуляторная нагрузка на госзаказчиков в РФ и ЕС сопоставима**. В частности, в ЕС средние общие издержки организаций-заказчиков в 2011 г. достигали 0,4%, а в РФ (на примере Калужской области) по закупкам от 500 тыс. руб. в 2013 г. – около 0,3%.

Поскольку мы располагали полными данными лишь по первому полугодю 2014 г., и так как часть закупок на 2014 г. сознательно проводилась многими заказчиками в конце 2013 г.,

было сложно дать корректную количественную оценку издержек закупок в условиях нового регулирования. Тем не менее на качественном уровне **большинство респондентов отмечали как минимум удвоение трудозатрат, связанное с необходимостью подготовки большего объема документов на стадии планирования закупок и обоснования цен, а также с взаимодействием с регулирующими органами** (например, при согласовании закупок у единственного поставщика по итогам конкурентных процедур, признанных несостоявшимися).

Комментируя полученные результаты с точки зрения возможных рекомендаций для экономической политики, можно подчеркнуть три момента.

Во-первых, значительная часть издержек падает на закупки малой стоимости, для которых и так вроде бы действуют самые простые процедуры, не регламентированные законодательством о закупках. Но, по оценкам наших респондентов, для оформления всех документов на закупку в несколько тысяч рублей может потребоваться до 3,5 рабочих дней. Одним из решений здесь может быть централизация функций закупок для небольших учреждений – с созданием единых закупочных служб на уровне их вышестоящих органов управления. Такое решение, однако, может вступать в противоречие с интересами заказчиков в оперативном и гибком удовлетворении их текущих потребностей. В этой связи, по нашему мнению, снижение указанных явно нерациональных издержек возможно только при **изменении самой модели контроля – с фокусом на анализ и мониторинг конечных результатов деятельности бюджетных организаций вместо нынешнего тотального контроля над их бизнес-процессами**. В известном смысле здесь можно проводить аналогию с упрощенной системой налогообложения, действующей для малого бизнеса.

Во-вторых, необходимо принимать во внимание издержки основных участников процесса при каждом изменении регулирования. Здесь также возможна аналогия с процедурой «оценки регулирующего воздействия» (ОРВ), применяемой с 2010 г. при согласовании предложений по изменению законодательства о предпринимательской деятельности. Для этих целей вполне может подойти использованная авторами методика – с опорой на формы статистической отчетности, заполняемые каждым госзаказчиком.

В-третьих, в дальнейшем при оптимизации закупочных процедур необходима оценка издержек не только заказчиков, но и поставщиков (как это, в частности, было сделано в проекте PwC для Еврокомиссии). По мнению авторов, именно неоправданно высокие издержки на оформление документов и подачу заявок для поставщиков могут объяснить низкий уровень конкуренции на торгах (в особенности – по электронным аукционам).

Литература

1. *Costantino, N., Dotoli, M., Falagario, M., Fanti, M.P. and Iacobellis, G.* A Decision Support System Framework for Purchasing Management in Supply Chains, Special Issue on Purchasing Orientation // Journal of Business and Industrial Marketing. – 2009. – № 24. – P. 278–290.
2. *Costantino, N., Dotoli, M., Falagario, M., Fanti, M.P. and Iacobellis, G.* Evaluating the Total Cost of Purchasing Via Probabilistic and Fuzzy Reasoning // Fuzzy Economic Review. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 69–92.
3. *Häkkinen, K., Kettunen, O.* Incorporating coordination costs into purchasing lot size decisions // International Journal of Procurement Management. – 2015. – Vol. 8, № 4. – P. 476–493.
4. PwC. Public Procurement in Europe: cost and effectiveness. PricewaterhouseCoopers. A Study on Procurement Regulation Prepared for the European Commission. – 2011. – March.
5. *Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E., and Beffermann, E.* Does e-Procurement Save the State Money? // Journal of Public Procurement. – 2009. – Vol. 9, № 1. – P. 58–78.
6. Официальный сайт государственных закупок. URL: <http://zakupki.gov.ru>
7. *Авдашева С. Б., Крючкова П. В., Горейко Н. А., Захаров О., Круглова Е., Галашин С.* Законодательная регламентация закупок регулируемых компаний и компаний госсектора: экономические эффекты правовых новаций. Доклад / Науч. ред. С. Б. Авдашева. – М.: МАКС Пресс, 2013.
8. *Балаева О. Н., Коробейникова Л. С., Чупандина Е. Е., Яковлев А. А.* Оценка издержек заказчика в российской системе госзакупок (на примере Воронежского государственного университета) // Университетское управление: практика и анализ. – 2014. – № 2 (90). – С. 54–69.
9. *Яковлев А. А., Аллилуева О. Г., Кузнецова И. В., Шамрин А. Т., Юдкевич М. М., Якобсон Л. И.* Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. – 2010. – № 6. – С. 88–107.