

Как и почему растут издержки при госзакупках в РФ

В.В. МЕЛЬНИКОВ, кандидат экономических наук. E-mail: vvm_ru@mail.ru
ORCID: 0000-0002-4340-6217

Новосибирский государственный университет экономики и управления,
Новосибирский государственный технический университет

Г.П. ЛИТВИНЦЕВА, доктор экономических наук. E-mail: litvintseva-g@mail.ru
ORCID: 0000-0002-7497-7864

Новосибирский государственный технический университет, Новосибирск

Аннотация. Статья посвящена оценке издержек организации государственных и муниципальных закупок на примере заказчиков Новосибирской области. Поскольку распространенный подход к оценке издержек, связанный с учетом продолжительности регламентированных этапов закупочных процедур с последующим агрегированием микроданных для макроуровня, не всегда представляется корректным для регуляторов, в работе одновременно предлагаются два сопоставимых подхода к оценке: традиционный процедурный и финансовый. В рамках последнего издержки рассчитываются как часть финансовых потоков, напрямую относящихся к организации и проведению закупочных процедур (затраты на оплату труда сотрудников, непосредственно занятых в осуществлении закупочной деятельности, их переподготовку и организацию рабочих мест). Величины издержек сопоставляются с размерами полученной экономии бюджетных средств как официальным показателем успешности закупочной деятельности. Полученные результаты убеждают в нецелесообразности использования критерия бюджетной экономии при государственных закупках для оценки эффективности контрактной системы. С этой точки зрения концепция контрактной системы нуждается в существенной доработке.

Ключевые слова: государственные закупки; публичные закупки; государственная контрактная система; экономия бюджетных средств; эффективность закупок; издержки

Концепция контрактной системы РФ как основа для понимания эффективности закупочной деятельности

Концепция государственной контрактной системы в России предполагает стимулирование рыночной конкуренции при осуществлении закупок для получения заказчиком «лучшего качества по доступной цене»¹. Подход, ориентированный на достижение экономии бюджетных средств при выборе поставщика, обеспечивает рациональное расходование общественных финансовых

¹ Это соответствует распространенному в международной практике принципу best value for money или das beste Preis-Leistungs-Verhältnis.

ресурсов, что особенно важно при их хроническом дефиците. Однако он же не позволяет в полной мере использовать государственную контрактную систему в качестве механизма проактивной экономической политики, как, например, при реализации альтернативных концепций: «прокьюремент инноваций» (innovation procurement) [Rolfstam, 2009]; «социального прокьюремент» (social procurement) [Troje, 2020]; «зеленого прокьюремент» (green procurement) [Blome et al., 2014]; «закупки для устойчивого развития» (sustainable procurement) [Brammer, Walker, 2011] и других [Федорович и др., 2002; Проданова, Зацаринная, 2015; Geroski, 1990]².

Российскую систему госзакупок часто обвиняют в низкой эффективности расходования финансовых ресурсов и коррупции³. Однако с подобными проблемами сталкиваются во многих странах, включая развитые, что подтверждается рядом исследований [Уэр и др., 2010; Храмкин, 2011]. По этой причине набор формальных правил, регулирующих поведение участников закупочных процедур, заведомо предполагает значительное число ограничений при определении контрагентов и организации процесса закупок. Причем сложность системы постоянно возрастает – как в части процедур и норм, так и требований к квалификации специалистов по госзакупкам, к работе на электронных площадках. Все это неизбежно приводит к росту временных, кадровых и иных издержек организаторов закупок.

В рамках сложившегося подхода при построении государственной контрактной системы в РФ можно констатировать приоритет целей конкурентной политики над целями политики промышленной: относительная экономия бюджетных средств как следствие конкурентной борьбы при заключении контрактов остается основным показателем, характеризующим качество работы заказчиков с точки зрения проводимого регулятором мониторинга. Дополнительные эффекты от осуществления государственных закупок для развития национальной и/или региональной экономики, отдельных отраслей, рынков или сфер деятельности в рамках реализуемой

² Перечень принципов контрактной системы в сфере закупок РФ в соответствии с базовым законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Ст. 1652) содержит в себе принцип стимулирования инноваций, который тем не менее не находит подкрепления на уровне конкретных инструментов и не является важным объектом контроля.

³ См. отчеты Счетной палаты РФ и Генпрокуратуры РФ в 2019 г.

концепции государство статистически не оценивает. Не проводится на систематической основе и альтернативная оценка полученной экономии, например, в соотношении с диапазоном рыночных цен при закупках стандартизированной продукции.

В этой связи, на наш взгляд, для понимания значимости рассчитываемого показателя экономии государственному регулятору целесообразно сопоставить его с масштабами издержек на организацию закупочной деятельности.

Подходы к оценке издержек деятельности заказчиков

Для правильного понимания масштаба дополнительных издержек, возникающих у государственного или муниципального заказчика при организации закупочной процедуры в соответствии с действующим законодательством⁴, представим в качестве отправной точки для анализа ситуацию полного доверия и отсутствия оппортунизма⁵ на любой из трех стадий возможного возникновения недобросовестного поведения или конфликта интересов при финансировании общественных потребностей: между политиками, высшими бюрократами и должностными лицами заказчиков, между заказчиками и общественными группами, интересы которых они представляют, между сотрудниками заказчиков и представителями поставщиков продукции. В данном случае наиболее эффективным способом проведения закупки становится прямая контрактация – приобретение на открытом рынке⁶, возможно, с предварительными конкурентными переговорами⁷. А издержки заказчика здесь можно было бы оценить как достаточно низкие, поскольку от него не требовалось бы ни обязательного формирования специальных организационных структур, ни соблюдения жестких сроков и регламентов работы сотрудников, ни поддержания сложного и весьма специфического документооборота.

⁴ Совокупность нормативных актов, сформированная в соответствии с законом 44-ФЗ «О контрактной системе...».

⁵ Оппортунистическое поведение – преднамеренное использование возникающих благоприятных ситуаций для достижения личных интересов вопреки условиям договоренностей в ущерб интересам контрагента.

⁶ Например, в интернет-гипермаркете или соседнем магазине, в котором идет предпраздничная распродажа.

⁷ Технология, не предусмотренная в современном российском законодательстве о контрактной системе.

Иная ситуация имеет место в реальной экономической системе, для которой характерны низкий уровень взаимного доверия и высокий – оппортунизма. В таких условиях все участвующие экономические агенты – высшие бюрократы (политики и регулятор), заказчики, а также фирмы – потенциальные поставщики – будут способствовать повышению издержек осуществления деятельности, связанной с поставками продукции для общественных нужд.

Возникает утвержденный на уровне формальных правил перечень конкурентных способов закупок с продолжительными процедурами и жестким регламентом, список требований к заключаемым контрактам, стандартизация механизмов информирования потенциальных поставщиков, планирования закупок, предоставления отчетности, требуемый уровень электронизации процедур и т.п. Для участников государственной контрактной системы это означает возникновение дополнительных издержек, как в денежной форме, так и в виде потерь времени, в том числе на разработку и внедрение нормативных актов, организацию системы контроля (внутреннего и внешнего, финансового и процедурного), регулярную подготовку и переподготовку специалистов по закупкам, организацию соответствующих рабочих мест с учетом фактора электронизации, оплату труда дополнительно нанятых сотрудников. Кроме того, от навыков специалистов зависит, сколько фактически будет потрачено времени на организацию предусмотренной законодательством типовой конкурентной процедуры. Слишком большая продолжительность приведет к несвоевременному расходованию бюджетных средств, неудовлетворению общественных потребностей или блокированию деятельности государственных и муниципальных структур.

Рассмотрим подходы к оценке возникающих издержек деятельности заказчика. Разработке и анализу существующих в данной сфере методик было уделено внимание в отечественной [Мельников, 2008. С. 102–110; Вольчик, Нечаев 2015. С. 32–34; Яковлев и др., 2016. С. 154–161; Балаева и др., 2018. С. 63–68] и зарубежной экономической литературе [Lv et al., 2012; Nemec et al., 2016]⁸.

На сегодняшний день доминирует процедурный подход к оценке затрат, связанный с подробным описанием этапов деятельности

⁸ Public Procurement in Europe. Cost and Effectiveness [Эл. ресурс]. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0cfa3445-7724-4af5-8c2b-d657cd690c03>. – 25.04.2013.

сотрудников заказчика в рамках соответствующих законодательству утвержденных регламентов деятельности. Для исследователей, работающих по институциональной методологии, он является характерным: выделяются элементы трансакций с последующей оценкой трансакционных издержек для каждой процедуры или этапа деятельности заказчика с дальнейшим их агрегированием и выявлением динамики, связанной с воздействием конкретных институтов. В этих целях проводятся формализованные опросы (анкетирование) сотрудников организаций-заказчиков. На основе полученных данных рассчитываются как общие издержки, так и по типам процедур, и далее, усредненные показатели. Характеристика макропроцессов осуществляется на основе агрегирования данных микроуровня.

Однако выводы исследователей о постоянном росте издержек заказчиков, базирующиеся на таком достаточно точном, предсказуемом и прозрачном подходе, как правило, встречают непонимание со стороны регулятора и контролеров: о каком росте издержек может идти речь, если объемы финансирования не изменились⁹. По причине разного видения величины затрат на администрирование закупок в рамках данного исследования мы решили использовать и сопоставить два подхода: традиционный процедурный и финансовый.

В рамках финансового подхода предлагается оценить видимую (минимально необходимую) величину издержек как часть финансовых потоков, относящихся к организации и проведению закупочных процедур: прямые затраты на оплату труда сотрудников, непосредственно занятых в осуществлении закупочной деятельности (контрактных управляющих или работников контрактной службы), для дальнейшего сопоставления их масштабов с официальным показателем экономического эффекта – величиной достигнутой экономии¹⁰.

⁹ Предположительно, при прочих равных условиях, такой результат может достигаться за счет снижения качества (исполненных процедур или закупаемой в результате продукции), а также за счет перераспределения нагрузки на не связанных с контрактной службой сотрудников заказчика или систематического «добровольного» превышения регламентированной продолжительности рабочего дня.

¹⁰ Экономия при заключении государственных и муниципальных контрактов представляет собой разницу между начальной (максимальной) ценой контракта, устанавливаемой заказчиком в извещении о проведении закупочной процедуры, и фактической стоимостью продукции для государства или муниципалитета по результатам закупки. Относительная величина экономии в процентах является статистическим показателем, публикуемым на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок РФ.

Финансовый подход позволяет оперировать сведениями о реальных финансовых потоках организаций-заказчиков. Несмотря на то, что он воспринимается как менее точный по сравнению с описанным выше процедурным подходом, все же он в наибольшей степени соответствует пониманию издержек регулятором и субъектами бюджетных правоотношений.

Отметим, что непосредственно в рамках опроса не уделялось внимание затратам на организацию рабочих мест и закупочной деятельности – помещений, мебели и оргтехники. Для получения данных оценок организация рабочего места учтена по средней для региона стоимости, как и затраты заказчиков на регулярное повышение квалификации сотрудников контрактных служб (принято допущение, что они обучаются на территории того же региона, где работают). В совокупности такая оценка может восприниматься как минимальное пороговое значение издержек для обеспечения заказчиками закупочной деятельности.

Сопоставимость транзакционных издержек построения государственной контрактной системы со стороны заказчика размеру полученной экономии как основному макропоказателю, характеризующему состояние публичных закупок, *будет свидетельствовать о необходимости пересмотра подходов к выработке целей и, более широко, принципов функционирования государственной контрактной системы РФ.*

Цена организации закупок для заказчиков Новосибирской области

Проведенное в начале 2019 г. исследование базируется на результатах анонимного интернет-опроса 395 государственных и 2424 муниципальных заказчиков Новосибирской области, которым задавались вопросы о показателях достигнутой экономии и затратах в 2018 г.

Респондентам было предложено несколько взаимосвязанных блоков вопросов, чтобы оценить денежные затраты, а также время, затраченное на проведение закупочных процедур.

В результате анкетирования было получено 1267 корректно заполненных анкет (более 45% генеральной совокупности). Из них 1085 (86%) – от заказчиков муниципального уровня, 182 (14%) – регионального, что соответствует структуре совокупности.

Анализу подлежали данные государственных и муниципальных заказчиков (получателей бюджетных средств, бюджетных, казенных и автономных учреждений) Новосибирской области¹¹, с совокупным годовым объемом закупок, составляющим более половины от общего показателя региона за 2018 г. Результаты расчетов представлены в таблице 1.

Таблица 1. Средние удельные показатели закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков Новосибирской области в 2018 г. (финансовый подход), %

№	Показатель	Среднее значение
1	Доля оплаты труда сотрудников контрактных служб или контрактных управляющих заказчиков в совокупном годовом объеме закупок (СГОЗ) организации	1,7
2	Отношение издержек на оплату труда с учетом фактически отработанного времени сотрудников, прямо или косвенно занятых в осуществлении закупочных процедур, расходов на повышение квалификации и организацию рабочего места к полученной экономии	36,7
3	Отношение совокупных издержек на организацию закупочных процедур заказчиками к совокупному годовому объему закупок	2
4	Доля времени (за год), затраченного представителями организаций на взаимодействие с контролирующими органами, включая подготовку документов, проверки, процедуры обжалования, судебные разбирательства, % от общих временных затрат*	10,9
5	Доля сотрудников, сменившихся в контрактной службе в период действия закона № 44-ФЗ**	26,7

Источник табл. 1, 2: Рассчитано на основе данных опроса заказчиков.

* Рассчитано на основе данных о соотношении затрат времени сотрудников в человеко-часах к номинальному фонду рабочего времени, по каждой участвующей в опросе организации.

** Рассчитано на основе данных о количестве уволившихся работников контрактных служб по сравнению с текущей численностью сотрудников контрактных служб организаций.

Таким образом, средние издержки на оплату труда при администрировании закупочной деятельности составили в 2018 г. 1,7% от совокупного годового объема закупок, а весь состав учитываемых нами расходов – 2% от объема закупок. Данный усредненный показатель, как правило, меньше для крупных закупок и существенно растет при оценке деятельности заказчиков с малым годовым объемом закупок малой начальной

¹¹ В исследовании не принимали участие федеральные заказчики на территории Новосибирской области. В связи с такой особенностью объекта наблюдения, а также предположительно более высокими в среднем оплатами труда сотрудников федеральных структур по сравнению с муниципальными, можно говорить о некотором занижении издержек для оценок по территориальной принадлежности.

(максимальной) ценой контрактов. Значение этого показателя близко к оценкам, сделанным в разные годы для разных групп заказчиков с формированием выборки по территориальному принципу [Яковлев и др., 2016. С. 154–161], вместе с тем он предсказуемо выше, поскольку федеральные заказчики в данном опросе участия не принимали.

Ключевым показателем является отношение прямых финансовых затрат к величине полученной экономии: он составляет более трети от «сэкономленной» суммы. Но ведь это только та часть издержек, которая касается организации деятельности заказчиков! Если рассматривать эффективность системы в целом, к ним нужно добавить существующие расходы со стороны поставщиков, принимающих участие в процедурах закупок (около 1,3 млн зарегистрированных фирм-поставщиков, из которых около 300 тыс. активных) [Анчишкина, 2017. С. 54], а также расходы на администрирование системы на уровне Российской Федерации в целом, ее регионов и муниципальных образований, в том числе на реализацию технологий внешнего и внутреннего, процедурного и финансового контроля, издержки разработки и имплементации новых формальных правил для заказчиков.

К этому добавим два важных примечания. Как показывают результаты опроса, в среднем около 11% совокупного рабочего времени сотрудников организации-заказчика уходит на подготовку и непосредственное взаимодействие с представителями контролирующих органов. По оценке анкетных данных, около трети работников контрактных служб сменилось за пять лет с момента вступления в силу норм закона № 44-ФЗ. У некоторых заказчиков произошла полная смена состава соответствующих отделов. Это позволяет сделать предположение о наличии проблемы неблагоприятного отбора при формировании контрактных служб, когда опыт специалистов в среднем не прирастает, а соответственно, ужесточение контроля не приводит к повышению качества реализации закупочных процедур¹².

¹² Даже если количество процедурных нарушений в результате электронизации в контрактной системе будет сокращаться, корректные формулировки технических заданий и поставка продукции надлежащего качества почти всегда связаны с соответствующим опытом.

В рамках процедурного подхода к оценке затрат заказчика на основе полученных анкетных данных проанализируем временные издержки проведения типовых закупочных процедур заказчиками Новосибирской области (табл. 2).

Таблица 2. Средние затраты государственных и муниципальных заказчиков в Новосибирской области на проведение закупочной процедуры в 2018 г.

Способ закупки	Средняя продолжительность, чел.-ч	Стоимость процедуры*, тыс. руб.
Открытый конкурс	36,1	7,5
Электронный аукцион	22,8	4,8
Запрос котировок	15,6	3,3
Запрос предложений	29,7	6,2
Закупка у единственного поставщика (сумма до 100 тыс. руб.)	7,5	1,6
Итого (средневзвешенная по процедурам)	22,5	4,7

* Стоимость процедуры оценивается, исходя из установленного среднего размера оплаты труда на территории региона в 2018 г.

При средневзвешенной стоимости одной закупочной процедуры около 4700 руб. (более 22 часов затраченного времени) минимально возможная величина расходов для общества на приобретение продукции колебалась от 1600 руб. (7,5 ч) при заключении прямого контракта до 7500 руб. (более 36 ч.) при проведении открытого конкурса. По затратам времени значение издержек несколько превышает средние показатели, полученные исследователями по РФ [Балаева и др., 2018. С. 70–72], однако по стоимости оказывается меньше из-за особенностей выборки и объекта наблюдения.

Показатели таблицы 3 представляют собой расчеты, аналогичные финансовому подходу (показатели 2 и 3), но рассчитанные на основании затрат времени на проведение процедур и среднего размера оплаты труда.

Таблица 3. Средние удельные показатели закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков Новосибирской области в 2018 г. (процедурный подход), %

Показатель	Среднее значение
Отношение издержек на осуществление закупочных процедур к полученной экономии	25,4
Отношение совокупных издержек на организацию закупочных процедур заказчиками к общей стоимости заключенных контрактов	1,6

Таким образом, на примере проведенного опроса заказчиков можно утверждать, что издержки закупочной деятельности, рассчитываемые с использованием наиболее часто встречающегося процедурного подхода, основанного на оценке трудозатрат по этапам закупочной деятельности с последующим агрегированием, могут оказаться даже ниже, чем их величина, оцениваемая по фактическому значению финансовых потерь на администрирование системы.

Издержки и факторы эволюции государственной контрактной системы

1. Даже если не принимать во внимание выявленные контрольно-надзорными органами факты неэффективного и нерезультативного использования общественных финансовых ресурсов, можно констатировать некорректность использования показателя относительной экономии бюджетных средств для оценки состояния системы государственных и муниципальных закупок в России. Генерируемый в рамках федеральных законов № 94-ФЗ и № 44-ФЗ рост издержек закупочной деятельности на сегодняшний день привел к тому, что около 30% экономии поглощается расходами на обслуживание системы только со стороны заказчиков (около 290 тыс. заказчиков в РФ, осуществляющих закупки в соответствии с законом о контрактной системе). Эта же величина составляет около 2% от общей стоимости заключенных контрактов. *В результате смысловая нагрузка показателя экономии становится абсолютно недостаточной для ответа на вопрос, куда эволюционирует государственная контрактная система РФ, насколько она результативна и достижению каких целей она должна способствовать.*

2. Индивидуальная финансовая ответственность, сложность и трудоемкость закупочных процедур, а также регулярное изменение технологий в контрактной системе приводят к фрустрации сотрудников контрактных служб, порождают у заказчиков сложности с подбором и сохранением соответствующих специалистов. Количество штатных сотрудников контрактных служб со временем не перерастает в качество, а растущие требования к уровню их профессионализма не становятся гарантией от штрафных санкций. Вал последних только увеличивается в связи с усложнением бюджетного процесса и правил планирования и определения поставщиков в рамках закона № 44-ФЗ санкций за их

нарушение. Это порождает серьезную проблему неблагоприятного отбора. Число уволившихся сотрудников контрактных служб заказчиков за 2014–2019 гг. равно в среднем 26,7%, а в отдельных случаях происходит полная замена работников. При этом найму подготовленных кадров заказчиками препятствуют растущие альтернативные издержки в виде повышения заработных плат ключевых сотрудников фирм-поставщиков.

По результатам 2016 г., приведенным в Атласе контрактной системы (2017), представленном Центром стратегических разработок, в РФ не более 11 000 юридических лиц (3,7% от общей численности активных участников системы) получили 80% финансирования по государственным и муниципальным контрактам. Для того чтобы получить доступ к государственным и муниципальным контрактам, необходимо быть не просто поставщиком, разбирающимся в тонкостях производства и поставок определенной продукции, но и лучше других понимать юридическую корректность составления технических заданий и реализуемых заказчиком закупочных технологий, поэтому многие поставщики активно привлекают в свой штат бывших работников заказчиков. Для заказчиков это неизбежно обостряет проблему неблагоприятного отбора и не позволяет снизить число выявляемых нарушений контрактной системы.

3. Поскольку взаимодействие с контролирующими структурами отнимает около 11% оплачиваемого рабочего времени сотрудников контрактных служб заказчика, *возникает вопрос о выработке единых для всех регионов страны и экономически обоснованных подходов к проведению государственного и муниципального контроля (аудита), способствующих достижению целей экономической политики.*

Литература

Анчишкина О. В. Контрактные основы российской экономики: сфера государственного, муниципального и регулируемого заказа // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 93–110.

Балаева О. Н., Яковлев А. А., Родионова Ю. Д., Есаулов Д. М. Трансакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных // Journal of Institutional Studies. 2018. Т. 10. № 3. С. 58–84.

Вольчик В. В., Нечаев А. Д. Трансакционный анализ сферы государственных закупок: монография. Ростов-на-Дону: Изд-во «Содействие – XXI век», 2015. 144 с.

Мельников В. В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России: монография. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2008. 220 с.

Проданова Н. А., Зацаринная Е. И. Особенности системы государственных закупок в Китае // Экономика, предпринимательство и право. 2015. Т. 5. № 3. С. 151–158.

Уэр Г., Мосс Ш., Камтос Э., Нун Г. Коррупция в сфере государственных закупок. Извечная проблема // Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; Пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010. С. 377–426.

Федорович В. А., Патрон А. П., Заварухин В. П. США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования. М.: Наука, 2002. 926 с.

Храмкин А. А. Противодействие коррупции в госзакупках. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. 152 с.

Яковлев А. А., Балаева О. Н., Ткаченко А. В. Оценка издержек закупочной деятельности региональных госзаказчиков (на примере Калужской области) // ЭКО. 2016. № 1. С. 153–169.

Blome C., Hollos D., Paulradj A. Green procurement and green supplier development: antecedents and effects on supplier performance // International Journal of Production Research. 2014. Vol. 52. № 1. P. 32–49.

Brammer S., Walker, H. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study // International Journal of Operations and Production Management. 2011. Vol. 31. № 4. P. 452–476.

Geroski P. Procurement Policy as a Tool of Industrial Policy // International Review of Applied Economics. 1990. Vol. 4. № 2. P. 182–198.

Lv Z., Liu Q., Wang P. Literatures Review of Transaction Costs Measurement Advances // Asian Social Science. 2012. Vol. 8. № 12. P. 127–132.

Nemec J., Šumpikova M., Bušina F., Orviska M., Grega M. Transaction costs in Czech and Slovak public procurement // Theoretical and Practical Aspects of Public Finance. Praha: Oeconomica, 2016. P. 282–286.

Rolfstam M. Public Procurement as an Innovation Policy Tool: The Role of Institutions // Science and Public Policy. 2009. Vol. 36. № 5. P. 349–360.

Troje D., Gluch P. Populating the social realm: new roles arising from social procurement // Construction Management and Economics. 2020. Vol. 38. № 1. P. 55–70.

Статья поступила 24.09.2019.

Статья принята к публикации 17.01.2020.

Для цитирования: Мельников В. В., Литвинцева Г. П. Как и почему растут издержки при госзакупках в РФ // ЭКО. 2020. № 3. С. 30–43. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-30-43.

Summary

Melnikov, V.V., Cand. Sci. (Econ.), Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk State Technical University, Litvintseva, G.P., Doct. Sci. (Econ.), Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk

How and Why Public Procurement Costs Go Up

Abstract. Costs of organizing public and municipal procurement are assessed using examples of customers in the Novosibirsk region. Regulators often find a widespread cost assessment approach, which takes into account duration of regulated phases of procurement procedures with further aggregation of micro-data for the macro-level, inappropriate. In this context, the paper simultaneously outlines two comparable assessment approaches: the traditional procedural approach and the financial approach. The financial approach focuses on estimating costs as part of financial flows directly related to establishment and execution of procurement procedures: the payroll costs for the personnel directly involved in procurement operations, their retraining and workplace arrangement. The size of costs is compared with budget savings as an official procurement success indicator. The findings lead to a conclusion that the criterion of budget savings achieved in public procurement is futile in assessing contractual system efficiency. From this point of view, the contractual system concept needs considerable improvement.

Keywords: government procurement; public procurement; state contractual system; budget savings; efficient procurement; costs

References

Anchishkina, O.V. (2017). The contractual basis of Russian economy: public, municipal and regulated procurement. *Voprosy Ekonomiki*. No. 11. Pp. 93–110. (In Russ.).

Balaeva, O.N., Yakovlev, A.A., Rodionova, Yu.D., Yesaulov, D.M. (2018). Transaction costs in public procurement in the Russian Federation: macro-level assessment on the basis of micro-data. *Journal of Institutional Studies*. Vol. 10. No. 3. Pp. 58–84. (In Russ.).

Blome, C., Hollos, D., Paulraj, A. (2014). Green procurement and green supplier development: antecedents and effects on supplier performance. *International Journal of Production Research*. Vol. 52. No. 1. Pp. 32–49.

Brammer, S., Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations and Production Management*. Vol. 31. No. 4. Pp. 452–476.

Fedorovich, V.A., Patron, A.P., Zavarukhin, V.P. (2002). *USA: Federal contract System and Economy: Mechanism of Regulation*. Moscow. Nauka Publ. 926 p. (In Russ.).

Geroski, P. (1990). Procurement Policy as a Tool of Industrial Policy. *International Review of Applied Economics*. Vol. 4. No. 2. Pp. 182–198.

Khramkin, A. (2011). *Countering corruption in public procurement*. Moscow. “Yurispridentsia” Publishing House. 152 p. (In Russ.).

Lv, Z., Liu, Q., Wang, P. (2012). Literatures Review of Transaction Costs Measurement Advances. *Asian Social Science*. Vol. 8. No. 12. Pp. 127–132.

Melnikov, V. (2008). Institutional transformation of the public procurement mechanism in the Post-Soviet Russia. Novosibirsk: NSTU Publishing. 220 p. (In Russ.).

Nemec, J., Šumpikova, M., Bušina, F., Orviska, M., Grega, M. (2016). Transaction costs in Czech and Slovak public procurement. *Theoretical and Practical Aspects of Public Finance*. Praha: Oeconomica. Pp. 282–286.

Prodanova, N., Zatsarinnaya, E. (2015). The specifics of public procurement in China. *Journal of Economics, Entrepreneurship and Law*. Vol. 5. No. 3. Pp. 151–158. (In Russ.).

Rolfstam, M. (2009). Public Procurement as an Innovation Policy Tool: The Role of Institutions. *Science and Public Policy*. Vol. 36. No. 5. Pp. 349–360.

Troje, D., Gluch, P. (2020). Populating the social realm: new roles arising from social procurement. *Construction Management and Economics*. Vol. 38. No. 1. Pp. 55–70.

Volchik, V., Nechaev, A. (2015). *Transaction analysis of public procurement*. Rostov-on-Don: Ростов-на-Дону: Sodeistvie – XXI vek. 144 p. (In Russ.).

Ware Glenn, Shaun Moss, J. Edgardo Campos, Gregory P. Noone. Corruption in Procurement: A Perennial Challenge. J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan, eds. *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington DC. The World Bank. Pp. 295–334.

Yakovlev, A., Balaeva, O., Tkachenko, A. (2016). Evaluating the costs of procurement operations of regional government customers (the case of the Kaluga region). *ECO*. No. 1. Pp. 153–169. (In Russ.).

For citation: Melnikov, V.V., Litvintseva, G.P. (2020). How and Why Public Procurement Costs Go Up. *ECO*. No. 3. Pp. 30-43. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-30-43.