

УДК 330

Д.А. СЕРГЕЕВ,*кандидат экономических наук, доцент**Институт экономики, управления и права (г. Казань)*

АСИММЕТРИЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ НА РЫНКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК И НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Одной из целей принятия Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров; выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» является повышение эффективности использования бюджетных средств. В то же время асимметричная информация, существующая на рынке государственных закупок, в ряде случаев может приводить к целому ряду негативных явлений. В статье анализируются некоторые проблемы, связанные с установлением и реализацией договорных связей государства-заказчика с хозяйственными субъектами в условиях асимметричной информации и даются предложения по ее преодолению.

В основе трансформации системы государственных закупок лежат институциональные и структурные преобразования, которые должны формировать рыночный механизм размещения государственных заказов. При этом сокращение бюджетных доходов в условиях экономического кризиса остро ставит проблему повышения эффективности расходования государственных финансовых средств. В странах с развитой экономикой, где институт государственных закупок выступает результатом длительного эволюционного развития, экономия бюджетных средств достигает 10–15%. В нашей стране данный институт находится в стадии становления, поэтому экономия бюджетных средств, в среднем, не превышает 5%.

Для повышения эффективности бюджетных расходов в сфере государственных заказов достаточно много внимания в последние годы было уделено развитию соответствующей нормативной базы. Как известно, основополагающим законодательным актом в данной сфере в настоящее время является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ). Закон о размещении заказов устанавливает порядок отбора будущих контрагентов заказчика по государственному контракту. Однако данный закон не стал панацеей, о чем свидетельствует большое количество внесенных изменений

и дополнений. Поэтому не случайно в последнем ежегодном послании Федеральному собранию Президент РФ Д.А. Медведев дал поручение подготовить новую редакцию данного закона.

Существующие проблемы с исполнением данного закона связаны, в том числе, и с так называемыми провалами рынка, к которым относят присутствие асимметрии информации. В экономической литературе асимметрия информации определяется как недостаток информации о возможном партнере при заключении какого-либо контракта, что ведет к несостоятельности рынка. Неполная информация ведет к появлению проблемы неблагоприятного выбора до осуществления сделки и проблемы недобросовестного поведения после ее проведения.

Асимметричная информация характерна для многих ситуаций в экономике. В экономической теории, как правило, рассматриваются случаи, когда продавец товара знает о его качестве больше, чем покупатель. На рынке государственных закупок и покупатель-госзаказчик, и продавец-участник размещения заказа обладают различной степенью информированности на разных стадиях закупочного цикла. Такое положение создает неравные конкурентные условия, приводит к недоверию между контрагентами и появлению на рынке государственных закупок как недобросовестных покупателей, так и недобросовестных поставщиков.

Рассмотрим некоторые аспекты, связанные с неравным обладанием рыночной информации заказчиками и поставщиками на разных стадиях закупочного цикла.

На стадии формирования госзаказа до принятия 94-ФЗ деятельность госзаказчиков со стороны государства контролировалась слабо. Закрытость и непрозрачность рынка государственных закупок превратили эту сферу экономики в одну из наиболее коррупциогенных. По оценкам экспертов, коррупция поглощает ежегодно 10–15% стоимости совокупного объема государственных закупок [2].

Низкий уровень доверия большинства поставщиков, не связанных теневыми вариантами взаимодействия с госзаказчиками, и невысокий уровень осведомленности о государственном и муниципальном заказах приводил к их отказу от участия в размещении заказа. Многие не участвовали в конкурсных процедурах, поскольку не верили, что они проводятся честно. Данная ситуация явилась следствием, в том числе, и более высокой степени информированности заказчиков и приближенных к ним коммерческих структур о размещении того или иного заказа.

С принятием 94-ФЗ проблема информированности потенциальных участников размещения заказа начала решаться. В соответствии с данным законом госзаказчики теперь обязаны размещать на официальных сайтах информацию о намерениях в отношении закупок, а также результатов их проведения. Однако существующие информационные ресурсы создавались для удобства контролирующих органов, поэтому поиск данных необходимых поставщикам затруднителен. В этой связи работа по созданию единой информационной базы данных должна быть продолжена.

Другой аспект обладания более полной информацией заказчиками связан с тем, что по определенным видам продукции государство является единственным потребителем и в качестве такового обладает всеми характерными признаками монополиста – единственного покупателя на рынке. Это положение позволяет государству в значительной мере усиливать неопределенность для каждой фирмы-подрядчика относительно ее перспектив на государственном рынке. Единственный потребитель, определяющий спрос, имеет выбор среди своих поставщиков и среди

различных пород взаимозаменяемых видов продукции, а поставщики не могут выбрать себе другого покупателя. Это порождает уход многих поставщиков с данного рынка и его превращение в двустороннюю монополию. Следовательно, заказ будет размещаться у единственного поставщика по начальной цене, и ни о какой экономии бюджетных средств говорить не приходится.

С принятием 94-ФЗ баланс гармонизация прав и ответственности поставщика и госзаказчика был нарушен в пользу поставщиков. Изначально в идеологию закона заложено, что все поставщики без исключения добросовестные, а все заказчики пытаются постоянно нарушать закон и дискриминировать поставщиков [1]. Однако такая ситуация создает благоприятную среду для отрицательного отбора. Применительно к госзаказу неблагоприятный отбор проявляется в чрезмерной активности недобросовестных агентов, в результате чего при заключении контракта предпочтение будет отдаваться именно ненадежным партнерам.

В экономической литературе классическим примером асимметрии информации является рынок подержанных автомобилей (или «рынок лимонов»), описанный Дж. Акерлофом. Исследуя данный рынок, он показал, что асимметрия информации приводит к отрицательной селекции, когда низкокачественные машины («лимоны»), вытесняют с рынка машины хорошего качества. Аналогичная ситуация возникает на рынке госзакупок, когда поставщик для победы в конкурсных процедурах будет продавать продукцию низкого качества за низкую цену. В результате произойдет вытеснение с рынка добросовестных поставщиков.

Анализ базовых положений 94-ФЗ показывает, что, к сожалению, идеология закона была ориентирована только на один тип рынков, а именно рынков, близких к совершенной конкуренции. В то же время на большинстве современных рынков присутствуют внеконкурентные факторы, которые требуют учета дополнительных условий. На практике отсутствие разграничения процедур закупок для разных типов товаров, работ и услуг приводит к тому, что наиболее острую проблему для большинства добросовестных госзаказчиков сегодня составляют риски неисполнения или некачественного исполнения госконтрактов и связанные с этим потенциальные издержки.

Для решения данной проблемы следует разграничить процедуры закупки для разных типов товаров, работ и услуг. Для стандартной (серийной) продукции снижение риска недобросовестного поведения поставщиков (сознательное занижение цен) может быть достигнуто через запрос обоснования цены и возможность отклонения заявки на основе отрицательной экспертизы такого обоснования. Данную процедуру следует осуществлять при снижении начальной (максимальной) цены более чем в 2 раза.

Снижение рисков при закупке «сложных» товаров (услуг, работ) предполагает учет квалификации и репутации поставщиков. В мировой практике убедительно обоснованы конкретные рекомендации по использованию в данных целях специальных процедур (двухэтапные торги, конкурентные переговоры и др.), а также по оптимизации соотношений качественных и ценовых критериев применительно к разным типам закупаемых товаров и услуг. Однако сегодня в России разрешено использовать лишь те способы закупок, которые более просты в проведении и легче поддаются контролю. Таким образом, под запретом оказалась значительная часть общепринятых путей размещения заказов, что создавало серьезные проблемы для добросовестных госзаказчиков, заинтересованных в том, чтобы поставляемые им товары и услуги соответствовали определенным стандартам качества и были предоставлены им в установленные сроки. В этой связи целесообразно рассмотреть вопрос о расширении спектра используемых способов закупки и предоставлении госзаказчикам более широких прав по выбору процедур закупок.

Другое направление вытеснения участников процесса госзакупок в зону неформальных отношений связано с обязательностью применения закупочных процедур для незначительных закупок. В международной практике использование каких-либо конкурсных процедур обычно начинается с закупок, стоимость которых превышает 50 тыс. долл. В России сегодня действие 94-ФЗ распространяется на закупки свыше 100 тыс. руб. или чуть более 3 000 долл.

Расчеты, проведенные ГУ-ВШЭ в 2009 г. по 750 госконтрактам, заключенным одним госзаказчиком – крупной бюджетной организацией, показали, что издержки администрирования

закупок (рассчитанные как сумма заработной платы специалистов по закупкам, специалистов финансовых служб, сотрудников структурных подразделений, занятых подготовкой технических заданий, и сотрудников, входящих в состав конкурсных комиссий, и сопровождающих материальных расходов) составляли примерно 0,15–0,20% для крупных контрактов (свыше 20 млн руб.) и до 7,5–9,0%, для контрактов, средний размер которых был менее 400 тыс. руб. [2]. Таким образом, для мелких закупок издержки на преодоление асимметрии информации могут превысить выгоду от повышения экономии бюджетных средств. Кроме того, регулирующие органы также не могут достаточно эффективно контролировать значительное количество мелких закупок. В этой связи необходимо рассмотреть вопрос о повышении минимального порога, с которого начинаются закупочные процедуры до 1–1,5 млн руб.

На стадии заключения и исполнения госконтракта асимметрия информации связана с ограниченностью возможностей заказчика по воздействию на недобросовестного поставщика. Решением проблемы управления рисками госзакупок является создание эффективных барьеров, ограничивающих доступ в систему госзакупок недобросовестных поставщиков – через соответствующие механизмы селекции, стимулов и санкций.

В экономической теории одним из механизмов, позволяющих продавцам и покупателям преодолевать асимметричную информацию, является посыл рыночных сигналов. Передача сигналов, как и их получение, требует определенных издержек. На кредитном рынке важным условием открытости информации является эффективное функционирование кредитных бюро, поскольку именно они обладают наиболее широкой информационной базой о кредитной истории заемщика. Это, в свою очередь, позволяет сократить проблему недобросовестного поведения, стимулируя заемщиков к возврату кредита. На рынке госзакупок в соответствии с 94-ФЗ его аналогом выступает реестр недобросовестных поставщиков. При незаключении или ненадлежащем исполнении контракта заказчик имеет право внести предложение в УФАС о включении данного поставщика в реестр недобросовест-

ных поставщиков. Данный реестр находится в свободном доступе на официальном сайте ФАС. В случае нахождения потенциального участника размещения заказа в данном реестре, госзаказчик может отказать ему в доступе к участию в размещении заказа. Однако на практике эта норма не работает. Никто не запрещает такому поставщику перерегистрироваться и уже под новой вывеской участвовать в размещении заказа. Поэтому здесь необходимы другие механизмы привлечения к ответственности недобросовестных поставщиков.

В завершение следует обратить внимание на асимметрию информации, которая имеет место при размещении госзаказа у субъектов малого предпринимательства. Основная проблема здесь состоит в отсутствии официального порядка подтверждения информации о статусе субъекта малого предпринимательства в законодательстве о размещении заказов. Участники подтверждают соответствие этому статусу в заявительном порядке. В большинстве случаев заказчики не имеют возможности проверить участников размещения заказа на предмет соответствия данному статусу либо из-за отсутствия такого права по нормам законодательства о размещении заказов, либо в силу отсутствия самих документов [3].

Для решения данной проблемы к системе мониторинга размещения заказов у субъектов малого предпринимательства целесообразно подключить дополнительных контрагентов – за-

интересованных пользователей информации, а именно представителей бизнес-ассоциаций, саморегулируемых организаций, общественных объединений предпринимателей. Снижению злоупотреблений со стороны недобросовестных поставщиков должно послужить: дополнение формы выписки из Единого государственного реестра юридических лиц опциями, указывающими на статус хозяйствующего субъекта; создание реестра субъектов малого предпринимательства со свободным доступом к нему; упрощение порядка взаимодействия заказчиков и Федеральной налоговой службы в части предоставления доступа к соответствующей подтверждающей информации о хозяйствующих субъектах.

Таким образом, сегодня необходимо минимизировать оба типа рисков – как коррупции со стороны заказчиков, так и неисполнения заказа со стороны поставщиков – и научиться управлять ими. Решение проблемы асимметрии информации возможно только при комплексном рассмотрении системы удовлетворения государственных нужд, включая все стадии закупочного цикла.

Список литературы

1. Савельев Ю.И. Кто защитит госзаказчика? // Госзаказ. – 2010. – № 20. – С. 38–43.
2. Система госзакупок на пути к новому качеству: доклад ГУ-ВШЭ // Госзаказ. – 2010. – № 19. – С. 46–73.
3. Шестоперов А.М. Государственный и муниципальный заказы для малого бизнеса: законодательство и реальная практика // ЭКО. – 2010. – № 6. – С. 124–132.

В редакцию материал поступил 17.12.10

Ключевые слова: государственные закупки, эффективность бюджетных расходов, коррупция, асимметричная информация, отрицательный отбор, закупочный цикл.
