

Каковы издержки и воздействие коррупции в сфере государственных закупок?

Аналитический комментарий

Автор: Юрий Моркотыло

Апрель 2018 года

Как проявляется коррупция в государственных закупках?

Государственные закупки это процесс приобретения государственными органами власти товаров, работ или услуг. По сути, в процессе госзакупок государству надлежит приобрести минимальный объем товаров, работ либо услуг, который обеспечит его нормальное функционирование, в том числе, чтобы предоставить населению публичные услуги или публичные блага. К таким услугам и благам относятся здравоохранение, образование, обеспечение общественного порядка, инфраструктура и т. д. Для их приобретения и предоставления, государство использует деньги, собранные от граждан в виде налогов, сборов и пошлин, **следовательно, деньги, которые используются в процессе госзакупок, это деньги каждого налогоплательщика.** На самом же деле, поскольку под госбюджетом понимают нечто абстрактное, ни у простых граждан, ни у госслужащих, отвечающих за госзакупки, нет подобного восприятия. В итоге у госслужащих появляется соблазн использовать государственные деньги в своих собственных интересах, а граждане не прилагают усилий для того, чтобы следить за тем, как расходуются их деньги. Таким образом, появляется благоприятная среда для коррупции в сфере госзакупок.

К другим важным факторам, стимулирующим коррупцию в области госзакупок, относятся отсутствие прозрачности и сложность процесса закупок. Процесс закупок предполагает несколько этапов и начинается с выявления каждым госучреждением потребностей в закупках, что, в свою очередь, составляет основу для бюджетных ассигнований на покрытие соответствующих потребностей. После выделения финансовых средств стартует непосредственно процедура госзакупки – публикуются объявления-приглашения либо госслужащие, отвечающие за госзакупки, связываются непосредственно с компаниями. Выбор процедуры зависит от суммы, выделенной на закупки. В случае крупных закупок, как правило, применяются тендеры либо запрос предложений. Это позволяет привлечь к участию в конкурсе как можно больше компаний и, как следствие, обеспечить больше конкуренции. Мелкие закупки ниже определенной оценочной стоимости осуществляются путем прямого обращения госучреждения к той или иной компании без опубликования объявления, то есть, в таких случаях заключается договор малой стоимости¹. За опубликованием объявлений следует процесс определения поставщика и присуждение контракта,

¹ Оценочная стоимость равна 80 тыс. леям в случае закупок товаров и услуг, и 100 тыс. леям в случае закупок работ.

затем компания-победитель приступает к процессу выполнения контрактных обязательств. Тем не менее, анализ и мониторинг закупки на всех этапах усложняется отсутствием публичной информации, доступной всем гражданам. В частности, не публикуются планы закупок и список компаний-победительниц, а также, в силу различных причин, затруднен доступ к досье государственных закупок. В совокупности, все эти факторы стимулируют коррупцию и усложняют ее выявление в сфере госзакупок.

Коррупция в области государственных закупок может происходить на любом этапе, начиная от планирования и заканчивая исполнением присужденного контракта. Основные характеристики коррупции на каждом этапе закупок:

- **На этапе планирования.** К примеру, в список приоритетов в сфере госзакупок включаются проекты, отличающиеся низкой пользой для потенциальных бенефициаров, либо проекты, не получившие должного обоснования с точки зрения затрат и выгод. Подобным проектом можно считать строительство подъездного пути к селу Хумулешть (пригород мун. Кишинев), который был профинансирован из муниципального бюджета. Так, для села, где проживает всего 200 человек, была запланирована дорога стоимостью 30 млн. леев, тогда как в городе есть немало дорог, которые можно было отремонтировать за эти деньги и которые отличаются более интенсивным уличным движением²;
- **На этапе начала закупок.** Служащие, отвечающие за подготовку технической документации и критериев отбора компаний, могут предусмотреть какие-либо дискриминирующие условия. К примеру, технические характеристики определенных товаров могут содержать прямое указание на некоторые коммерческие марки, что помешает другим компаниям подавать заявки для участия в процедуре. Кроме того, чтобы уменьшить состязательность и прозрачность закупки, госучреждение может умышленно разделить будущую закупку на несколько лотов. В таком случае у госучреждения появится возможность не применять такую конкурентную процедуру как тендер и оно сможет заключить договор малой стоимости с известной компанией. Подобный случай был выявлен в процессе закупки продуктов питания в Кишиневском профессиональном училище №9, где крупную закупку разделили на несколько договоров малой стоимости³;
- **На этапе присуждения договора.** Некоторые компании, которые подали документы в процессе закупок, умышленно исключают из конкурса по фиктивным причинам, чтобы присвоить договор компании, находящейся в сговоре с ответственными должностными лицами. К примеру, в случае торгов на закупку работ по строительству подъездного пути к селу Хумулешть компанию, предложившую самую низкую цену, отстранили от участия в конкурсе в связи с тем, что у нее не было минимального числа договоров с той же стоимостью, что и запланированный контракт. Вместе с тем, учреждение, отвечающее за проведение торгов, не запросило у данной компании дополнительную информацию о предыдущих договорах с аналогичной типологии работ, предпочтя отстранить данную

² <http://expert-grup.org/ro/activitate/comunicate-de-presa/item/1277-monitorizare-drum-humulesti-comunicat>

³ http://expert-grup.org/media/k2/attachments/Raport_achizitii_scoli_profesionale.pdf

компанию от участия в конкурсе и присудить контракт компании с сомнительной репутацией⁴;

- **На этапе выполнения договора.** На этом этапе также существуют огромные коррупционные риски. Они проявляются в искусственном завышении стоимости либо в некачественном выполнении работ с прямым вмешательством госслужащих. По сути, во многих случаях компания, которая задействована в коррупционную схему, согласует свою оферту с ответственными лицами госучреждения, умышленно предлагает самую низкую цену, чтобы вывести из игры других конкурентов, поскольку знает, что затем предстоит изменение и увеличение суммы договора.

Как можно исключить коррупцию из сферы госзакупок?

Что касается восприятия коррупции в области государственных закупок Республики Молдова, то оно лишь указывает на то, что в последние годы данное явление стало проявляться чаще. Коррупцию сложно измерить, в том числе и в сфере госзакупок. К одному из немногих инструментов, помогающих наблюдать за динамикой и масштабом указанного явления, хотя и несовершенным, относится восприятие деловой средой коррупции в области госзакупок. Подобным инструментом, как на международном, так и на национальном уровне служит Отчет о глобальной конкурентоспособности, который разрабатывается Всемирный экономический форум. Для компиляции отчета используется опросник, измеряющий восприятие деловой средой главных социально-экономических показателей, в том числе тех, которые имеют прямое либо косвенное значение для госзакупок. Это (i) хищение государственных денег; (ii) фаворитизм в процессе принятия решений госслужащими, в том числе при присуждении контрактов в госзакупках; (iii) откаты и взятки, в том числе в процессе госзакупок; (iv) неэффективность государственных расходов. По всем этим показателям баллы и место Республики Молдова в рейтингах крайне низкие и неуклонно снижаются с 2010 года (Таблица 1). Снижение количества баллов, присвоенных за соответствующие показатели, указывает на то, что, с точки зрения отечественных компаний, в последние годы государственные закупки стали еще более коррумпированными и неэффективными. Более того, по этим показателям мы входим в число отстающих не только среди стран региона, но и на мировом уровне и занимаем последние места в рейтинге.

Таблица 1. Ключевые показатели восприятия деловой средой состояния в государственных закупках

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего стран в рейтинге	139	142	144	148	144	140	138	137
Хищение государственных денег								
Место в рейтинге	96	101	108	123	123	126	130	120
Количество баллов	2,8	2,7	2,6	2,4	2,4	2,3	2,2	2,4
Фаворитизм в процессе принятия решений госслужащими								
Место в рейтинге	94	107	121	131	130	131	130	123
Количество баллов	2,7	2,5	2,5	2,3	2,3	2,2	2,0	2,1
Откаты и взятки								
Место в рейтинге	102	102	103	114	116	113	116	111

⁴ <http://expert-grup.org/ro/activitate/comunicate-de-presa/item/1277-monitorizare-drum-humulesti-comunicat>

Количество баллов	3,3	3,3	3,4	3,2	3,0	3,0	3,0	3,1
Неэффективность государственных расходов								
Место в рейтинге	89	82	87	111	102	101	97	98
Количество баллов	3,0	3,0	3,0	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7

Источник: Отчет о глобальной конкурентоспособности

Примечание: Максимальное количество баллов по каждому показателю равно 7 и указывает на самый хороший результат, а минимальное составляет 1 и указывает на самый плохой результат.

Коррупция в сфере госзакупок сопряжена и с денежными издержками. Они прямо пропорциональны величине и объему совокупных закупок в стране. На международном уровне принято считать, что **коррупционные издержки в области государственных закупок составляют от 20% до 25% в общей сумме госзакупок⁵.** Разумеется, этот процент в каждой стране разный и может оказаться гораздо выше в государствах, которые занимают низкие места в указанном рейтинге, таких как Республика Молдова, поэтому разумнее считать, что он равен 25% в таких странах. В случае Республики Молдова оценить издержки коррупции в сфере госзакупок еще сложнее из-за того, что отсутствуют статистические данные по всем государственным закупкам. Эти данные публикуется Агентством государственных закупок, но оно обеспечивает компиляцию статистических данных только по состязательным процедурам в области госзакупок, но не по договорам малой стоимости. Фактически, в настоящее время в Республике Молдова точно неизвестно, сколько составляет фактический объем государственных закупок. Определенные косвенные подсчеты относительно объема госзакупок возможно сделать с помощью базы данных государственных финансов BOOST, которая и может указать на общую сумму закупок. Опираясь на имеющиеся данные и применяя средний процент **коррупционных издержек в сфере госзакупок, равный 25%, можно подсчитать, что в 2015 году эти издержки варьировали от 1,6 млрд. до 3 млрд. MDL, что равно 1,3% и, соответственно, 2,5% от ВВП (Таблица 2).** Указанные коррупционные издержки в области госзакупок представляют собой только денежные издержки, и по большому счету они обусловлены высокими издержками на закупках, вследствие благоприятствования определенных компаний и отсутствия конкуренции. Речь идет о тех потерях госбюджета, которых можно было избежать, если бы закупки проводились в условиях прозрачности и конкуренции.

Таблица 2. Стоимость государственных закупок и предполагаемые коррупционные издержки в данной сфере⁶

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Госзакупки, указанные в отчетах (млн. MDL)	5 895,0	4 559,0	5 642,0	5 477,0	5 878,0	7 476,0	10 839,0	6 461,0
% ВВП	9,4	7,5	7,8	6,7	6,7	7,4	9,7	5,3
Предполагаемый объем госзакупок (млн. MDL)	7 920,0	7 117,6	8 126,0	8 842,1	9 711,1	11 041,8	13 071,8	12 093,4
% ВВП	12,6	11,8	11,3	10,7	11,0	11,0	11,7	9,9
Предполагаемые коррупционные	1 473,8	1 139,8	1 410,5	1 369,3	1 469,5	1 869,0	2 709,8	1 615,3

⁵ http://www.oecd-ilibrary.org/governance/implementing-the-oecd-principles-for-integrity-in-public-procurement_9789264201385-en

⁶ Предполагаемая совокупная величина госзакупок была подсчитана на основе данных BOOST, при этом использовались следующие статьи расходов в соответствии с экономической классификацией: (i) Оплата товаров и оказания услуг; (ii) Капитальные вложения; (iii) Приобретение основных средств; (iv) Капитальный ремонт.

издержки по госзакупкам, указанным в отчетах (млн. MDL)								
Предполагаемые коррупционные издержки по предполагаемому объему госзакупок (млн. MDL)	1 980,0	1 779,4	2 031,5	2 210,5	2 427,8	2 760,4	3 267,9	3 023,3

Источник: Расчеты автора на основе данных Агентства государственных закупок и BOOST

Воздействие коррупции в области госзакупок

Воздействие и последствия коррупции в сфере государственных закупок не ограничиваются только прямыми потерями госбюджета, они гораздо шире и затрагивают все население. К основным отрицательным последствиям коррупции в данной области можно отнести:

- **Долгосрочные финансовые издержки для госбюджета.** Потери бюджета из-за коррупции в сфере госзакупок не сводятся к завышенной цене на некоторые работы, а обусловлены также более высокими ассигнованиями для их дальнейшего содержания. Необходимость в таких суммах на содержание может возникнуть, поскольку из-за коррупции работы, по которым власти подписали акты о сдаче-приемке, могут оказаться низкого качества. Красноречивым примером служит строительство улицы Алеку Руссо в мун. Кишинев, которая начала разрушаться уже вскоре после сдачи в эксплуатацию⁷;
- **Отрицательное воздействие на здоровье и безопасность населения.** Коррупция в области госзакупок чревата тем, что власти будут закупать некачественные товары, в том числе и непосредственно предназначенные для потребления населения. Это могут быть продукты питания для детей в детских садах и школах, лекарства для пациентов государственных больниц. Все это сопряжено с отрицательными последствиями для здоровья потребителей. К примеру, в 2016 году было выявлено несколько частных компаний, которые участвовали в организуемых в мун. Кишиневе торгах на закупку продуктов питания для детских садов и школ и которые поставляли некачественные и просроченные продовольственные товары. Соответствующие компании выигрывали конкурсы с помощью и при участии служащих госучреждений, ответственных за проведение госзакупок⁸;
- **Отрицательное воздействие на конкуренцию.** Со временем деловая среда узнаёт о коррупционных практиках, что зачастую отталкивает компании от участия в государственных закупках. Препятствие в виде коррупции затрагивает, прежде всего, мелкие и средние компании, которым для дальнейшего роста необходимы опыт и финансовые ресурсы. Это отрицательно сказывается на числе созданных рабочих мест, на объеме инвестиций в инновации, на перспективах роста компаний, у которых нет прямого доступа к государственным служащим и бюджетным ресурсам.

⁷ <http://expert-grup.org/ro/activitate/comunicate-de-presa/item/1289-rezultate-monitorizare-constructie-alecu-russo-chisinau>

⁸ <http://cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=1374&t=/Presa/Comunicate-de-presa/23-de-persoane-sunt-banuite-intr-un-dosar-de-aranjare-a-unor-licitatii-privind-achizionarea-produselor-alimentare-pentru-scoli-si-gradinite/>

Добиться сокращения масштабов коррупции в сфере государственных закупок возможно только за счет системного подхода к этому явлению на уровне проводимой политики и осуществляемых действий. Ограничить коррупцию в указанной сфере возможно только благодаря общим усилиям как со стороны органов, которые занимаются борьбой с коррупцией, и органов, отвечающих за менеджмент закупок, так и со стороны населения. Важно, чтобы усилия трех перечисленных категорий игроков совпадали, иначе результаты будут лишь частичными или же минимальными. А подобные действия можно усилить и «подтолкнуть» благодаря более активному участию населения в процессе мониторинга и наращиванию давления на власти, добиваясь от них, чтобы они открыли информацию о закупках и сделали процесс закупок как можно более прозрачным.