

Борьба с коррупцией в сфере госзакупок: Какие факторы играют решающую роль?

Аналитический комментарий

Автор: Юрий Моркотыло

Декабрь 2018 года

Какие факторы следует учитывать при борьбе с коррупцией в области государственных закупок?

Сфера госзакупок крайне сильно подвержена коррупционным рискам. Такого рода риски распространены в этой области ввиду огромных сумм, которые государство выделяет на приобретение товаров, услуг и работ. Большинство стран выделяют на госзакупки от 15% до 30% своего ВВП, тогда как в Республике Молдова эта сумма немного меньше и составляет порядка 10-12%. Также, важным фактором, стимулирующим коррупцию в области госзакупок, является сложность и непрозрачность процедур, которые условно делятся на три этапа – с момента планирования закупки до исполнения контракта. Не последнюю роль в том, что касается коррупции в госзакупках, играют качество и неподкупность служащих, отвечающих за эту сферу, равно как и качество и неподкупность частных компаний, которые конкурируют за государственные контракты. Таким образом, коррупционные риски в области государственных закупок зависят от целого ряда факторов, требующих системного подхода.

Как правило, для сокращения коррупции в сфере госзакупок идут по пути усовершенствования нормативных рамок, делая при этом особый упор на укрепление прозрачности. Приведение нормативных рамок в сфере госзакупок в соответствие с наилучшими международными практиками – нужный шаг, однако этого недостаточно для уменьшения коррупционных рисков в соответствующей области. Для этого необходимы усилия со стороны государства на более широком фронте, что предполагает, в том числе и согласование между многими публичными учреждениями, отвечающими не только за госзакупки, но также за конкуренцию и за борьбу с коррупцией. Чтобы политика, нацеленная на борьбу с коррупцией в области государственных закупок, дала результаты, необходим системный подход к проблеме, который охватывал как коррупциогенные факторы внутри самой системы госзакупок, так и внешние факторы, свойственные и остальным сферам. Политика, направленная строго на уменьшение масштабов коррупции в сфере госзакупок, должна соответствовать, по меньшей мере, следующим условиям:

- **Нормативные рамки в сфере госзакупок, приведенные в соответствие с лучшими международными практиками.** По сути, законодательство о государственных закупках, которое содержит простые, ясные и прозрачные положения, составляет суть политик по борьбе с коррупцией в данной сфере. Правила игры должны быть простыми, ясными и прозрачными как для служащих закупающих органов, так и для хозяйствующих субъектов, которые принимают участие в процедурах закупок. Любая поправка, предоставленная той или иной стороне, участвующей в закупках, только будет стимулировать коррупционные риски. К примеру, если процедуры закупок слишком сложны для выполнения, служащие будут оказывать больше влияния на компании, требуя взятки в обмен на упрощение процесса выполнения этих процедур;
- **Профессиональная подготовка и неподкупность служащих, отвечающих за закупки.** Любое усовершенствование нормативных рамок утрачивает свое значение и пользу, если его внедряют плохо подготовленные, некомпетентные и не отличающиеся неподкупностью служащие. Плохая подготовка служащих, отвечающих за закупки, может быть обусловлена целым рядом факторов, как то продвижение по политическим критериям, а не с учетом заслуг, отсутствие курсов по повышению квалификации в данной сфере, раздробленностью системы закупок и т. д. Какой бы ни была причина указанной проблемы, результат сводится к существенному снижению эффективности государственных закупок и к росту коррупции. Тем не менее, коррупционные риски возрастают преимущественно тогда, когда служащих набирают и продвигают на основании любых других критериев кроме тех, что относятся к профессионализму;
- **Лояльная конкуренция в частной среде.** Конкуренция – решающий фактор для эффективной системы госзакупок, в которой нет коррупции. Если на рынке доминирует ограниченное число компаний, тогда возрастает вероятность неконкурентного поведения в сфере государственных закупок, что происходит путем раздела рынка и оказания влияния на закупающие органы, в том числе с помощью различных форм коррупции. Отсутствие конкуренции, однако, можно отнести не только к технологическим преимуществам компаний, но и к политическим связям отдельных экономических агентов. В последнем случае коррупционные риски в сфере закупок еще больше возрастают, поскольку у соответствующих компаний нет иного преимущества кроме тесных связей с политическими кругами, а их единственная возможность выжить сводится к бессовестному и неэтичному поведению по отношению к своим конкурентам.

Меры по борьбе с коррупцией только в сфере госзакупок окажутся тщетными, если они не будут охватывать и другие критические сферы. Самый важный внешний фактор государственных закупок, который крайне важен для сокращения масштабов коррупции в указанной сфере, это положение дел в правосудии. Без судебной системы и без профессиональной, неподкупной и прозрачной системы борьбы с коррупцией результаты на уровне секторов, в том числе в сфере закупок, окажутся лишь частичными¹.

¹ Положение дел в правосудии и его связи с системой государственных закупок не будут проанализированы более тщательно в настоящем исследовании ввиду ограниченности формата публикации.

Каким факторам должна уделять внимание Республика Молдова?

На коррупцию в госзакупках влияет множество факторов, но не все они отличаются одинаковым «весом» в стимулировании указанного явления либо в борьбе с ним. Усилия государственных властей в деле борьбы с коррупцией в госзакупках должны учитывать важность каждого фактора в отдельности и недавние эволюции в данной сфере. Подобный подход имеет решающее значение для того, чтобы определить необходимые усилия и обозначить приоритеты в этой сфере. Определение приоритетности факторов, влияющих на коррупцию в закупках, важно для оценки критических сфер вмешательства, поскольку государственные власти располагают ограниченными человеческими и финансовыми ресурсами для того, чтобы охватить все факторы в одинаковой мере. Из этих соображений целесообразно периодически изучать, какие именно аспекты нуждаются во вмешательстве в первую очередь для того, чтобы ограничить масштабы коррупции в госзакупках.

Качество нормативных рамок в области государственных закупок улучшилось в Республике Молдова, но этот аспект, по всей видимости, не играет важной роли в борьбе с коррупцией в указанной сфере. Как показал недавний рейтинг законодательства в области государственных закупок, разработанный Всемирным банком, в Республике Молдова качество этого законодательства достаточно высокое². В 2016 году (именно для этого года были выставлены оценки) средний показатель Республики Молдова был равен 64,2 баллам из 100 возможных, что выше среднемирового³. Такой достаточно хороший результат обусловлен тем, что именно в 2016 году вступил в силу новый Закон о государственных закупках, приведенный в соответствие со многими нормами ЕС в данной области. В следующие годы качество национального законодательства, относящегося к сфере госзакупок, продолжит улучшаться благодаря его приведению в соответствие с новейшими нормами Евросоюза, как это предусматривается в Соглашении об ассоциации. В то же время сравнение на международном уровне качества законодательства и уровня восприятия коррупции в сфере закупок показывает, что корреляции между ними не существует (Фигура 1). Это можно объяснить в частности тем, что не все составляющие законодательства критические для сдерживания коррупции в закупках, а некоторые из них, к примеру, собственно применение законодательства и аспекты, связанные с прозрачностью, могут оказаться важнее. В том, что касается прозрачности в сфере государственных закупок, Республика Молдова отстает от своих соседей, таких как Украина и Грузия⁴. Важным шагом в плане повышения прозрачности станет успешное внедрение электронной системы закупок MTender, однако процесс продлится как минимум год до завершения, поскольку было допущено определенное отставание от первоначального графика⁵.

² <http://pubdocs.worldbank.org/en/121001523554026106/BPP17-e-version-Final-compressed-v2.pdf>

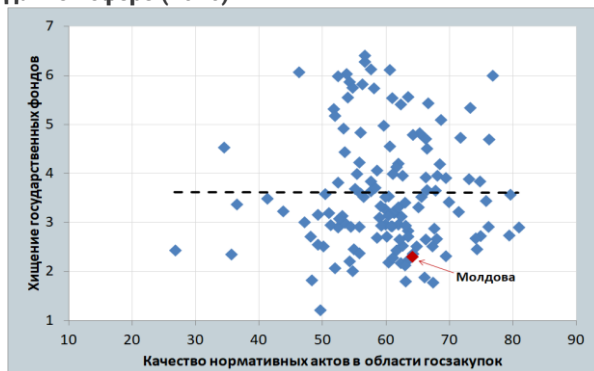
³ При оценивании законодательства в области государственных закупок Всемирный банк не вынес единой оценки для каждой страны и не разработал рейтинг стран. В соответствии с методикой, примененной Банком, было присвоено только определенное количество баллов за определенный набор вопросов, оценивающих законодательство конкретной страны с точки зрения успешной международной практики. В настоящем исследовании для упрощения сравнения между странами автор прибег к компиляции арифметической средней всех под-оценок по каждому вопросу из набора вопросов для оценивания.

⁴ <https://www.tpp-rating.org/>

⁵ <https://mtender.gov.md/>

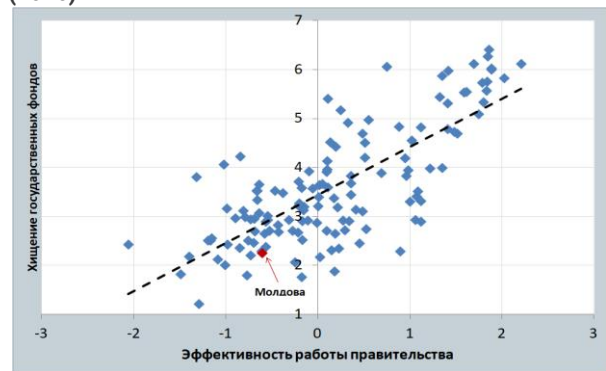
В отличие от законодательства профессионализм и неподкупность служащих, ответственных за закупки, играют важную роль в уменьшении масштабов коррупции в данной сфере, а с этой точки зрения Республика Молдова входит в число отстающих. Сравнение стран по способности их правительств внедрять государственную политику и по уровню восприятия коррупции в области закупок выявило положительную и мощную связь между ними. И так, в странах, где служащие отличаются высоким профессиональным уровнем и неподкупностью, наблюдается более низкий уровень коррупции в госзакупках (Фигура 2). Так, указанная взаимосвязь подчеркивает тот факт, что без профессиональных и неподкупных служащих даже продвинутые правовые рамки не помогают сдерживать коррупцию в закупках. По сравнению со странами с тем же уровнем профессионализма служащих Республика Молдова отличается более низкими достижениями. Чтобы добиться прогресса в данной области, для Республики Молдова критически важно ускорить процесс повышения профессионального уровня и обеспечения неподкупности служащих, ответственных за сферу государственных закупок, как было обозначено и в Стратегии развития данной сферы⁶. Не менее важным шагом в плане роста профессионального уровня и неподкупности может стать деполитизация публичных учреждений. Следует отметить, что без деполитизации должностей, предполагающих ответственность за управление крупнейшими государственными средствами, прогресс только в плане повышения профессионального уровня служащих принесет несущественные плоды на уровне системы государственных финансов.

Фигура 1. Отношение между качеством нормативных актов в области закупок и восприятием коррупции в данной сфере (2016)⁷



Источник: Расчеты автора на основе данных Всемирного банка и ИГК

Фигура 2. Отношение между качеством государственного управления и восприятием коррупции в сфере госзакупок (2016)⁸



Источник: Расчеты автора на основе данных Всемирного банка и ИГК

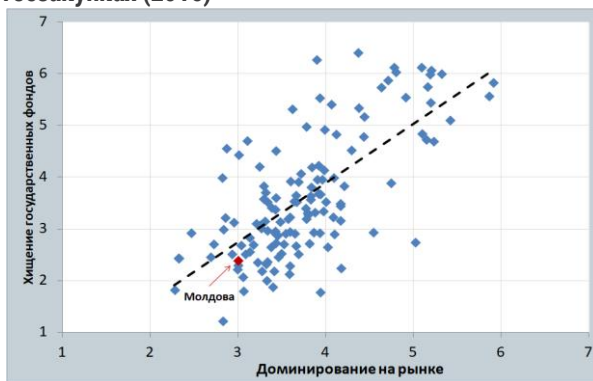
⁶ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=368482&lang=2>

⁷ Чтобы измерить восприятие коррупции в госзакупках используется под-индекс «Хищение публичных средств» Индекса глобальной конкурентоспособности (ИГК), разработанного Всемирным экономическим форумом. Оценки варьируют от 1 (самый низкий результат) до 7 (самый хороший результат).

⁸ Чтобы измерить профессионализм персонала сферы государственных закупок, используется косвенный показатель «Эффективность работы правительства» из Мировых показателей эффективности госуправления, скомпилированных Всемирным банком. Оценки варьируют от -2,5 (самый низкий результат) до +2,5 (самый хороший результат).

Качество конкурентной среды – другой решающий фактор для сдерживания коррупции в закупках и в этом плане Республика Молдова относится к числу отстающих. Чтобы сократить коррупцию в закупках, важна не только собственно конкуренция в экономике между хозяйствующими субъектами (общее число экономических агентов), а качество этого состязания. Качественный аспект конкуренции можно измерить с помощью восприятия хозяйствующими субъектами уровня доминирования на рынке определенных экономических игроков. Если отдельные компании отличаются не технологическими преимуществами, а скорее политическими по сравнению с другими, то они стремятся монополизировать рынок, в том числе в сфере государственных закупок. Подобное доминирование рынка и подрыв конкуренции приводят и существенному росту коррупционных рисков в госзакупках (Фигура 3). Опять же в том, что касается доминирования рынка определенными экономическими агентами, Республика Молдова относится к числу отстающих, а этот факт должен заставить задуматься Совет по конкуренции.

Фигура 3. Отношение между восприятием доминирования на рынке и восприятием коррупции в госзакупках (2016)



Источник: Расчеты автора на основе данных Всемирного банка и ИГК

Фигура 4. Отношение между корпоративной этикой и восприятием коррупции в госзакупках (2016)



Источник: Расчеты автора на основе данных Всемирного банка и ИГК

Конкурентная среда оставляет и видимый отпечаток на корпоративной этике, которая является крайней важным фактором в плане борьбы с коррупцией в государственных закупках. Как уже отмечалось, компании, развивающие свои конкурентные преимущества за счет политических связей, стремятся подрывать других игроков, прибегая для этого к «грязным» методам, и передают остальным компаниями сигналы о том, что их этическое и нравственное поведение не будет вознаграждено. Для борьбы с подобным поведением необходимо стимулировать максимальную прозрачность состава акционеров, перенимать международные стандарты корпоративного управления, утверждать в рамках компаний программы неподкупности. Внедрение подобных программ неподкупности должно стать обязательным механизмом для компаний, которые хотят принимать участие в государственных закупках сверх определенного стоимостного порога⁹. Как показывают данные на международном уровне, без обеспечения стимулов для механизмов неподкупности и этического поведения со стороны частной среды будет сложно добиться существенного прогресса в деле борьбы с коррупцией в государственных

⁹ R. Messick, S. Gawthorpe, "Corruption Risk Assessment in Public Procurement", technical paper prepared in the framework of the CoE/EU Partnership for Good Governance.

закупках (Фигура 4). Разумеется, на корпоративную этику влияет не только качество конкуренции в частной среде, но и другие важные факторы, такие как качество публичных учреждений и утверждаемых ими политик.

Выводы

Коррупцию в сфере государственных закупок стимулирует множество факторов, а для борьбы с этим явлением необходим системный подход. Системный подход в плане политик, нацеленных на борьбу с коррупцией в закупках, должен опираться не только на выявление всех ключевых факторов, но и на выработку приоритетов для вмешательства. В свою очередь список приоритетов должен содержать анализ о том, в какой мере определенные факторы могут уменьшить коррупцию в данной сфере, а также о том, какие усилия необходимы со стороны властей. Беглый анализ этих факторов позволяет прийти к выводу, что Республике Молдова надлежит уделять повышенное внимание не только усовершенствованию правовых рамок в области госзакупок, но также преимущественно повышению профессионального уровня и обеспечению неподкупности госслужащих, которые отвечают за эту сферу, и конкурентной среде в стране. Кроме того, критически важно, чтобы усилия, нацеленные на усовершенствование конкуренции, содержали и политики, направленные на стимулирование качества корпоративного управления. В то же время все усилия по борьбе с коррупцией только в госзакупках приведут к несущественным результатам, если не будут одновременно приняты меры и в других критических областях, к примеру, в правосудии.