

Оценка эффектов применения преференциальных режимов в государственных закупках для субъектов малого предпринимательства

Заявка № 1309707

При участии в государственных закупках субъекты малого предпринимательства (СМП) сталкиваются с рядом барьеров:

- зарегулированность закупочного процесса, высокая бюрократическая нагрузка при оформлении заявки, закупочной и отчетной документации [1]
- условия допуска и критерии оценки заявок на торгах, связанные с наличием репутации, квалификации, финансовых и материальных ресурсов, предоставления банковских гарантий и т. п. [2]
- низкая или недостаточная квалификация чиновников, осуществляющих закупочные процедуры [1]
- избегание коммерческого риска со стороны заказчиков [3]
- ограничения, связанные с объемом и длительностью контрактов [4].

Наличие рассматриваемых барьеров приводит к снижению участия СМП в госзакупках, что создает негативные эффекты как для контрактной системы – снижение уровня конкуренции [5] и разнообразия закупаемой продукции, в том числе инновационной [6] – так и для развития малого предпринимательства в целом.

При этом, государственная контрактная система имеет достаточно большой потенциал поддержки СМП ([7], [8], [9]). Выделяют два основных подхода. В рамках «европейского» подхода поддержка СМП основана на обеспечении более легкого доступа компаний к закупочным процедурам, повышении качества контрактной системы, внедрении «лучших практик» регулирования: использование электронных закупочных процедур, обеспечение своевременных выплат, размера закупки и дробление на лоты и пр. [10]

С другой стороны, «американский» подход основан на предоставлении прямых преференций СМП, дискриминации в пользу таких компаний: целевые программы по размещению контрактов среди малых и средних предприятий, обязательство привлечения СМП в качестве субподрядчиков и пр. [11]

Однако, следует отметить, что наличие многих барьеров и низкий уровень участия СМП может носить объективный характер: неопределенность заказчика при закупках у СМП существенно выше. Кроме того, СМП менее эффективны, чем крупные предприятия и могут не выдерживать ценовой конкуренции [12]. В таких условиях предоставление прямых преференций СМП может приводить к снижению эффективности ее функционирования. Целесообразность применения таких мер поддержки необходимо оценивать эмпирически.

Меры поддержки СМП со стороны контрактной системы в России можно отнести к «американскому» подходу. Согласно действующему законодательству все заказчики обязаны осуществлять закупки у СМП, социально ориентированных некоммерческих организаций в определенном минимальном объеме. В эту категорию могут попадать контракты, в которых СМП привлекаются в качестве субподрядчиков.

С 01.01.2022 года минимальный порог закупок у СМП был увеличен с 15% до 25%. Целью данного исследования является оценка эффектов этого изменения. Предполагается, что в результате повышения порога участие СМП в государственных закупках увеличится. Для проверки этой гипотезы оценивается логит-модель, где в качестве зависимой переменной используется бинарная переменная, равная 1, если поставщик по контракту является СМП. При этом неопределённым остается эффект вводимых изменений на эффективность функционирования контрактной системы. Для оценки рассматриваемого

эффекта используется регрессия, где в качестве зависимой переменной выступает экономия в государственных закупках. Ключевой объясняющей переменной интереса является бинарная переменная, равная 1, если контракт заключен после изменения порога.

Также важно понять, есть ли потенциал применения «европейского» подхода при поддержке СМП в России. Для этого оценивается зависимость участия СМП и экономии в закупках от размера контракта и концентрации заказчика. Последний показатель представляет собой индекс, который тем выше, чем меньше поставщиков у данного заказчика. Во многих исследованиях [13] концентрацию связывают с вероятностью вертикального сговора. Таким образом этот показатель должен быть коррелирован с прозрачностью и уровнем развития контрактной системы.

Для проверки сформулированных предположений были собраны данные из Единой Информационной системы в сфере закупок (ЕИС Закупки) по 10 крупнейшим заказчикам по 44-ФЗ.

– Статистические данные говорят в пользу усиления роли СМП в закупках, растет как объем и численность контрактов в целом, так и размер отдельно взятых контрактов;

– Установленный законом минимальный объем закупок у СМП не является жестким требованием и общий объем закупок у СМП остается незначительным;

– Отмечается усиление конкуренции и экономии в закупках у СМП в 2022 году по сравнению с 2021, причем конкуренция и экономия растут сильнее, чем в прочих закупках;

– Регрессионный анализ подтверждает рост участия СМП в период после повышения порога минимального объема закупок у СМП, однако эффект достаточно умеренный – средний рост составляет 2.2%. Иначе говоря, подтверждается, что преференциальный режим закуп у СМП, хотя и приводит к усилению роли СМП в закупках, работает не в полную силу и необходимо ужесточение контроля за соблюдением установленных в законе норм;

– Эмпирические оценки говорят в пользу более высокого уровня экономии в закупках у СМП (в среднем на 10.6 п.п.). Это может быть свидетельством более высокого уровня участия и конкуренции в закупках этого типа. При этом уровень экономии в закупках у СМП не меняется после расширения режима преференций. Иначе говоря, нет оснований полагать, что преференциальный режим привлекает менее эффективных поставщиков;

– Также обнаруживается, что стимулирование участия СМП в закупках можно проводить не только с помощью преференциальных режимов, но и с помощью снижения объемов отдельных закупок, их дробления на лоты и т.п., т.к. объем закупок является ключевым объясняющим фактором участия СМП в закупках;

– Подтверждается предположение о негативном влиянии концентрации в закупках как на участие СМП, так и на экономию в закупках. Если это свидетельствует о фаворитизме, то стимулирование участия СМП возможно в случае усиления прозрачности и применения лучших практик в организации закупочных процедур.

Источники и литература

- 1) Loader K, 2007, “The challenge of competitive procurement: value for money versus small business support” *Public Money and Management* 27 307–314
- 2) Michaelis, C. McGuire, M & Ferguson, L (2003). *SBS Diversity in Public Sector Procurement Survey*. Birmingham: Databuild Ltd
- 3) Walker, H & Preuss, L (2008). *Fostering sustainability through sourcing from small businesses: public sector perspectives*. *Journal of Cleaner Production*. Vol. 16 (15): 1600-1609

- 4) Smith P, Hobbs A, 2002, “SMEs and public sector procurement, research report prepared for the Small Business Service by Shreeveport Management Consultancy, London
- 5) Glover, A (2008). Accelerating the SME Economic Engine through Transparent, Simple and Strategic Procurement. London: HM Treasury
- 6) Uyarra, E & Flanagan, K (2010). Understanding the innovation impacts of public procurement. *European Planning Studies*. Vol. 18 (1): 123-143
- 7) Bannock G, Peacock A, 1989 *Governments and Small Business* (Paul Chapman, London)
- 8) Loader K. Is public procurement a successful small business support policy? A review of the evidence // *Environment and planning C: government and policy*. – 2013. – Т. 31. – №. 1. – С. 39-55.
- 9) Loader K, 2005, “Supporting SMEs through government purchasing activity” *International Journal of Entrepreneurship and Innovation* 6 17–26
- 10) European Union. (2014). “Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC,” *Official Journal L94/65*. At: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>
- 11) Clark III M, Moutray C, 2004, “The future of small businesses in the US federal government marketplace” *Journal of Public Procurement* 4 450–470
- 12) Nakabayashi, J., “Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis,” *Journal of Public Economics*.
- 13) Белев, С. Г. Фаворитизм в государственных закупках: оценка на данных по открытым конкурсам на НИОКР / С. Г. Белев, В. В. Ветеринаров, Е. О. Матвеев // *Журнал Новой экономической ассоциации*. – 2023. – № 2(59). – С. 36-63.