**Организационные формы и стимулы для эффективного осуществления государственных закупок[[1]](#footnote-1)**

**Яковлев Андрей Александрович**

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт анализа предприятий и рынков, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20, директор, e-mail: ayakovlev@hse.ru

**Ткаченко Андрей Викторович**

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Департамент прикладной экономики, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20, старший преподаватель; e-mail: tkachenko\_av@hse.ru

**Родионова Юлия Дмитриевна**

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт анализа предприятий и рынков, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20, стажер-исследователь, e-mail: rodionova113@mail.ru

**Аннотация**

В данной работе мы изучаем, как усиление централизованного мониторинга внутри крупной государственной организации влияет на стимулы к эффективной деятельности ее подразделений, имеющих различную степень финансовой автономии. Для анализа использовались данные о закупках крупной российской государственной организации за 2008–2013 гг. Эффективность деятельности структурных подразделений этой организации измерялась через показатели конкуренции на торгах и соблюдение сроков исполнения контрактов в рамках проводимых ими закупок. Результаты анализа показали, что в период до усиления мониторинга для «хозрасчетных» подразделений, обладающих большей финансовой автономией, была характерна более высокая эффективность закупок в сравнении с «бюджетными» подразделениями. После усиления централизованного мониторинга различия в показателях эффективности закупок между двумя выделенными группами подразделений становятся незначимыми. Мы объясняем этот результат тем, что усиление централизованного мониторинга, повышая эффективность закупок в «бюджетных» подразделениях, может порождать дополнительные издержки и тем самым снижать стимулы у «хозрасчетных» подразделений.

***Ключевые слова:*** стимулы, государственные закупки, организационные формы, контроль, эффективность

**Organizational forms and incentives for effective public procurement**

**Yakovlev Andrei Alexandrovich**

National Research University Higher School of Economics, Institute for Industrial and Market Studies, 101000, Moscow, 20 Myasnitskaya st., Director, e-mail: ayakovlev@hse.ru

**Tkachenko Andrey Victorovich**

National Research University Higher School of Economics, Department of Applied Economics, 101000, Moscow, 20 Myasnitskaya st., Senior Lecturer; e-mail: tkachenko\_av@hse.ru

**Rodionova Yuliya Dmitrievna**

National Research University Higher School of Economics, Institute for Industrial and Market Studies, 101000, Moscow, 20 Myasnitskaya st., Intern, e-mail: rodionova113@mail.ru

**Abstract**

This paper analysis the impact of centralized monitoring enlargement in a large public organization on incentives for efficient activity of organization’s departments, which have different levels of financial autonomy. We analyze the data of the large public organization during 2008-2013. The efficiency of departments’ activity was measured by competiveness of their procurements and delays in contract executions. The results show that during the period of standard monitoring, the financially autonomous departments had more efficient procurements compared to the budget-funded departments. After enlargement of centralized monitoring the differences in performance indicators are insignificant for these types of departments. Our explanation for this result is that enlargement of centralized monitoring increases efficiency in budget-funded departments, but it may produce additional costs and decrease incentives for autonomous departments.

***Key words:*** incentives, public procurement, organizational forms, monitoring, effectiveness

**Введение**

Выбор внутренних моделей управления и оценка качества этих моделей является важной задачей для крупных и средних предприятий. Но вопрос выбора модели управления также встает и перед организациями государственного сектора – особенно по мере появления повышения гибкости в регламентации их деятельности. Стоит отметить, что вопросам создания стимулов для эффективного управления ресурсами на крупных предприятиях (как частных, так и государственных) посвящен обширный пласт литературы. Однако эффективность управления внутри государственных организаций изучалась реже. Это может быть связано с тем, что целью государственных организаций, как правило, является предоставление общественных услуг, а не извлечение прибыли. Поэтому проблема оценки их качества управления является более комплексной задачей. Эта задача дополнительно усложняется, если мы рассматриваем государственные организации, которые в своей деятельности могут совмещать предоставление общественных благ (финансируемых за счет государственного бюджета) и оказание платных услуг (финансируемых их потребителями). Примерами таких организаций в России сегодня являются многие учреждения здравоохранения, а также университеты.

В данной работе на эмпирических данных крупной российской государственной организации за 2008-2013 годы мы рассматриваем, как изменение модели управления структурными подразделениями этой организации повлияло на их стимулы к эффективному проведению закупок для обеспечения их основной деятельности. В рамках нашего анализа с учетом внутренних регламентов этой организации мы выделяем две группы подразделений: «хозрасчетные» (которые финансируются за счет оказания платных услуг и имеет относительно жесткие бюджетные ограничения) и «бюджетные» (деятельность которых в основном финансируется за счет государственных средств).

Следует отметить, что рассматриваемая организация является крупным агентом в своей сфере деятельности с широким спектром закупаемых благ. Выбор именно этой организации был связан с ограничениями на доступ к данным о закупках в разрезе структурных подразделений в крупных государственных организациях (публично доступной является только информация о закупках всей организации, без деления по подразделениям). Вместе с тем преимуществом рассмотрения одной организации является то, что для всех ее подразделений одинаковыми остаются внешние воздействия, которые могли повлиять на показатели их закупочной деятельности.

В этой связи для нашего анализа важным фактором являются существенные изменения в управлении закупками в данной организации. В частности, в 2011 году с учетом роста общего объема закупок в данной государственной организации был повышен статус подразделения, ответственного за контроль и мониторинг закупок. Из Управления, находившегося в ведении финансового директора, оно было преобразовано в Дирекцию, подчинявшуюся непосредственно руководству данной организации. Этот процесс сопровождался расширением штата и полномочий закупочного подразделения, а также введением более широкого мониторинга закупок, проводимых структурными подразделениями.

В своем анализе мы попытались оценить, в какой мере такое повышение внимания к закупкам и усиление централизованного мониторинга повлияли на поведение структурных подразделений разных типов в сфере закупок. В качестве индикаторов эффективности закупочной деятельности мы использовали данные о конкуренции на торгах и сроках исполнения контрактов. Поскольку структура закупок «хозрасчетных» и «бюджетных» подразделений различалась по номенклатуре, мы выбрали для анализа две сопоставимые группы услуг, которые активно закупались обоими типами подразделений – услуги печати и услуги по сбору данных.

Наш анализ показал, что в период до усиления мониторинга для «хозрасчетных» подразделений, обладающих большей финансовой автономией, была характерна более высокая эффективность закупок в сравнении с «бюджетными» подразделениями. После усиления централизованного мониторинга различия в показателях эффективности закупок между двумя выделенными группами подразделений стали незначимыми. Мы объясняем этот результат тем, что усиление централизованного мониторинга, повышая эффективность закупок в «бюджетных» подразделениях, может порождать дополнительные издержки и тем самым снижать стимулы у «хозрасчетных» подразделений.

Статья имеет следующую структуру. В разделе 1 приводится обзор литературы. В разделе 2 кратко охарактеризовано регулирование закупок в РФ, а также описаны организация управления закупочной деятельностью в рассматриваемой организации и исходные данные, доступные для анализа. В разделе 3 сформулирована методология эконометрического исследования. В разделе 4 излагаются результаты регрессионного анализа. В заключении приводятся основные выводы и рекомендации.

1. **Обзор литературы**

Выбор адекватной модели управления является важной задачей для крупных компаний как в частном, так и в государственном секторе. Одной из наиболее обсуждаемых тем в этой связи являются вопросы децентрализации управления (см. [Acemoglu et al. 2007; Bloom, Sadun, and Van Reenen 2010] и т.д.). В рамках такого подхода происходит делегирование полномочий и ответственности от высшего руководства к менеджерам среднего звена. Изначально такая организация управления рассматривалась как эффективная для крупных производственных объединений, работающих на разнородных рынках [Chandler 1962; Chandler 1982]. Позднее было показано, что необходимость в децентрализации управления выше для компаний, сталкивающихся с более сложными управленческими решениями или решениями, сопряженными с большей неопределенностью [Acemoglu et al. 2007; Aghion, Bloom, and Van Reenen 2014]. Проблема формирования правильных стимулов в компаниях, их связь с организационной формой и управлением также широко изучалась в работах [Mookherjee 2006; Aghion, Bloom, and Van Reenen 2014]. Как было показано в работе [Maskin, Qian, and Xu 2000], разная степень централизации управления не только приводит к различиям в стимулах на уровне фирм, но также порождает более широкие общеэкономические эффекты..

Для организаций государственного сектора проблема формирования стимулов к эффективному функционированию также является актуальной. Однако, оценка эффективности затруднена тем, что для таких организаций сложнее найти измеримые показатели, характеризующие их деятельность. Тем не менее ряд показателей может быть выстроен на основе оценки закупочной деятельности этих организаций.

Важной особенностью государственных закупок как в развитых, так и развивающихся странах является большая жесткость их регулирования по сравнению с закупками в частном секторе (см., напр.: [Tadelis, 2012; Яковлев [et al.], 2010]). Такая регламентация действий госзаказчиков выступает реакцией на риски возможного коррупционного поведения должностных лиц организаций-заказчиков [Büchner et al. 2008], проявления фаворитизма [Laffont and Tirole 1991], а также связана с эффектами «оппортунизма третьей стороны» [Moszoro and Spiller 2012]. Однако, одновременно подобная жесткость регулирования может вести к удорожанию самих процедур осуществления закупок и снижению стимулов их эффективной реализации. Помимо жесткой регламентации закупки государственные организаций характеризуются постоянным мониторингом со стороны соответствующих государственных органов.

С точки зрения институциональной экономики в соответствии теорией принципала-агента усиление контроля со стороны принципала должно мотивировать агента на повышение уровня затрачиваемых усилий из-за увеличения риска наказания или выплаты штрафа [Fama and Jensen 1983; Laffont and Martimort 2009; Prendergast 1999]. Однако в ряде работ [Frey 1993; Dickinson and Villeval 2008] показано, что в рамках принципал-агентских отношений такой контроль может восприниматься агентами не в качестве мотиватора, а как некий индикатор недоверия, и в итоге приводить к обратному результату. Сторонники теории вытеснения («crowding-out» theory) [Deci 1971; Deci 1975; Lepper and Green 1978] предполагают, что более жесткий контроль может уменьшить производительность труда из-за скрытых издержек, влияющих на внутреннюю мотивацию. В качестве таких внутренних источников мотивации, которые подвергаются изменениям, выделяются альтруистическое поведение, чувство долга [Frey and Oberholzer-Gee 1997], первоначальное доверие принципала и агента [Dickinson and Villeval 2008] и т.д.

Несмотря на низкие стимулы и жесткость регулирования, возможны меры по созданию стимулов к повышению эффективности закупок в государственных организациях. Так, в работе [Bandiera, Prat, and Valletti 2009] проанализированы закупки по 208 государственным учреждениям в Италии (15 организаций центрального правительства, 82 региональные или муниципальные администрации, 105 полуавтономных образований и 6 прочих) в 2000–2005 гг., включавшие свыше 6 тыс. контрактов на сумму 28,9 млрд евро на поставку массовых однотипных товаров. По каждому контракту учитывались цена за единицу, объем закупки (в натуральных единицах), дата осуществления закупки и другие характеристики. Анализ этих данных показал, что в 10% организаций с наиболее высокими ценами контрактов цены закупок в среднем на 55% превышали уровень 10% лучших организаций с наиболее низкими ценами контрактов. При этом закупки по ценам контрактов в 10% самых эффективных учреждений приводили к сокращению расходов на 21% и экономии в размере 6 млрд евро. Следует также отметить, что в рамках одних и тех же товарных групп лучших цен добивались полуавтономные учреждения (университеты, госпитали). Наименее эффективно закупки проводились министерствами центрального правительства (цены на 40% выше, чем в полуавтономных учреждениях), несколько лучше были ценовые характеристики закупок органов социального обеспечения и региональных администраций (превышение цен на 22 и 21%). При этом, как показали [Bandiera, Prat, and Valletti 2009], бóльшая часть этих потерь связана не с коррупцией, а с отсутствием должных стимулов у чиновников, организующих закупки в исследуемых государственных организациях.

Важным элементом создания правильных стимулов в государственных организациях является совмещение определенного уровня контроля с вознаграждением за качественную работу. Так в работе [Di Tella and Schargrodsky 2003] авторы проанализировали 544 контрактов на закупку простых однотипных медицинских товаров в 28 государственными госпиталях Буэнос-Айреса с июня 1996 г. по декабрь 1997 г. В целях ограничения коррупции при закупках, в октябре 1996 г. городское правительство ввело меры по мониторингу цен на закупки медикаментов. Далее, создавался рейтинг с выделением «лучших» и «худших» закупщиков с последующим информированием госпиталей об их позициях в этом рейтинге. С июня 1997 г. мониторинг был ослаблен и в конце 1997 года прекращен. Авторы показали, что после введения мониторинга средние цены закупок стали ниже на 15%, а в период ослабления мониторинга – на 10%, чем в базовый период до мониторинга. При этом в последний период различия в зарплатах у сотрудников подразделений, занимающихся закупками, оказывали значимый эффект на уровень цен – закупки проводились по более низким ценам в организациях, где средняя зарплата специалистов по закупкам была выше.

Рассмотренные выше работы показывают, что повышение эффективности закупок в государственных организациях может достигаться разными путями. Это может быть расширение степени автономии государственной организации – с возможностью использовать на другие нужды данной организации те средства, которые были сэкономлены в процессе закупок (пример с университетами и госпиталями в Италии в работе [Bandiera, Prat, and Valletti 2009]). Или это может быть усиление контроля и мониторинга за деятельностью государственных организаций со стороны вышестоящих органов управления (централизованный контроль за ценами закупок в госпиталях Буэнос-Айреса в работе [Di Tella and Schargrodsky 2003]). Однако предшествующие работы по тематике госзакупок рассматривали проблему стимулов к повышению эффективности деятельности с точки зрения взаимоотношений между государственными организациями и вышестоящими ведомствами. В данной статье мы проанализируем эту проблему на другом уровне – применительно к управлению процессами закупок в рамках крупной государственной организации, в которой действуют структурные подразделения с разной степенью финансовой автономии.

При этом мы предполагаем, что децентрализация и расширение самостоятельности в принятии решений могут положительно влиять на деятельность подразделений с более жесткими бюджетными ограничениями. Напротив, для подразделений с мягкими бюджетными ограничениями более эффективным может быть усиление централизованного контроля и мониторинга. Однако такое усиление контроля одновременно может порождать дополнительные издержки и снижать стимулы для подразделений с более жесткими бюджетными ограничениями.

1. **Институциональный контекст организации госзакупок в РФ и исходные данные для анализа**

В течение последнего десятилетия система госзакупок в России прошла через ряд серьезных реформ. Радикальное изменение регулирования в соответствии с Федеральным законом 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» было ориентировано на пресечение злоупотреблений со стороны должностных лиц организаций-госзаказчиков, а также расширение конкуренции при отборе поставщиков. Инструментами достижения этих целей стали жесткая и очень детальная регламентация процедур размещения госзаказа с акцентом на отбор поставщиков по критерию наименьшей цены и ограничение использования любых качественных критериев при оценке заявок [Яковлев и др., 2010]. Растущая критика избыточной жесткости 94-ФЗ привела к тому, что уже осенью 2010 года было принято политическое решение о новой реформе регулирования закупок и после продолжительных дискуссий в апреле 2013 года был принят Федеральный закон № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", который вступил в действие с января 2014 года. Однако в данной статье мы сознательно не затрагиваем период применения 44-ФЗ, поскольку даже в рамках более жесткого и формализованного регулирования в соответствии с 94-ФЗ у крупных государственных организаций сохранялись определенные возможности в применении различных моделей контроля и мониторинга за процессами закупок, которые могли создавать разные стимулы для их структурных подразделений. Используя данные крупной российской государственной организации, которая в 2012 года входила в числа 100 крупнейших госзаказчиков в РФ, ниже мы анализируем влияние изменений в модели управления закупками на стимулы структурных подразделений к эффективному проведению закупок.

Необходимо отметить, что корректная оценка эффективности закупок предполагает наличие доступа к большим массивам данных. В настоящее время данные о закупках государственных организаций в РФ как на этапе проведения торгов, так и на этапе реализации контрактов доступны на портале zakupki.gov.ru. Ограничение, однако, состоит в том, что информация в полном объеме доступна только для закупок, проведенных после января 2011 г. Более того, информация о подразделениях-заказчиках в рамках каждой организации на портале отсутствует. В этом контексте нашим преимуществом в силу контактов с специалистами по закупкам в рассматриваемой организации была возможность доступа к более детальным данным (включая информацию о закупках структурных подразделений) за более продолжительный период времени – с 2008 по 2013 год.

Рассматриваемая организация является многопрофильной, приобретает для своей деятельности широкий спектр товаров, работ и услуг и уже с начала действия 94-ФЗ отличалась системным подходом к управлению процессами закупок. При планировании закупки каждое подразделение составляло перечень товаров, работ или услуг, необходимых ему в будущем периоде (год или квартал). Если закупаемые блага были стандартизированы и запрашивались многими подразделениями, то закупка осуществляется централизовано Управлением закупок (с 2011 года - Дирекцией по закупкам). В случае закупки стандартизированных благ для конкретного подразделения подготовку документации могло осуществлять само подразделение-заказчик. Однако, если представитель подразделения-заказчика не имел достаточной квалификации для составления документации, то подготовка документации передавалась в соответствующее функциональное подразделение центральной администрации, специализирующееся в данной области деятельности. Также функциональные подразделения проводили подготовку документации по закупкам для общих нужд данной организации. В остальных случаях подразделения-заказчики, как правило, готовили документацию к закупке самостоятельно. Стоит отметить, что непосредственное осуществление закупок (подготовка площадки, проведение торгов, подведение результатов и т.д.) во всех случаях проводилось Управлением закупок (Дирекцией по закупам). Дальнейшее сопровождение контракта передавалось подразделению-заказчику.

В виду заметного расширения деятельности рассматриваемой организации[[2]](#footnote-2) ее руководство с 2011 года стало уделять значительно большее внимание внутреннему контролю за процессами закупок. Следствием стала реорганизация служб, ответственных за контроль и мониторинг закупок. Если до 2011 года Управление закупок являлось частью финансовой дирекции, то с 2011 года оно было выделено в самостоятельную Дирекцию по закупкам с расширением ресурсов и административных возможностей. Это привело к более фокусированному мониторингу процессов закупок в целом. До 2011 г. Управление закупок в основном было задействовано лишь на этапе непосредственного проведения закупок. С 2011 г. Дирекция закупок стала чаще и активнее участвовать во всех этапах закупочного цикла, включая планирование, подготовку и проведение закупки, а также контроль исполнения контрактов. Это активное участие подразумевало осуществление мониторинга за процессом закупок и, в случае необходимости, оказание помощи подразделениям-заказчикам.

С учетом того, что в данной организации с июля 2011 года также вступило в действие собственное Положение о закупках, при закупке товаров, работ и услуг больше внимания стало уделяться репутационным требованиям к поставщикам с целью повышения качества исполнения обязательств. Репутационные требования включали документальное подтверждение качественного исполнения участниками закупки аналогичных закупок в сопоставимом объеме в прошлом, а также соответствующую квалификацию участника закупки. Кроме того, по некоторым приоритетным направлениям деятельности (включая строительные работы, закупки компьютерного оборудования и программного обеспечения, закупки, связанные с охраной и пожарной деятельностью) были привлечены профессиональные специалисты-консультанты. В их функции входил контроль обоснований начальных цен, предоставляемых подразделениями-заказчиками.[[3]](#footnote-3) Конкуренция на торгах стала рассматриваться как важный, но не ключевой индикатор, а чрезмерное снижение цен на торгах — как следствие некачественного планирования закупки или как индикатор риска срыва исполнения договора со стороны недобросовестного (или некомпетентного) поставщика (исполнителя, подрядчика).

В силу больших масштабов, разнопрофильного характера деятельности и различий в источниках финансирования в данной организации уже с 1990х годов выделялось два типа структурных подразделений: «хозрасчетные» и «бюджетные». «Хозрасчетные» подразделения осуществляли свою деятельность путем оказания платных услуг (за счет чего в основном формировались их доходы). Соответственно, они имели финансовую автономию и относительно жесткие бюджетные ограничения. Напротив, «бюджетные» подразделения характеризовались незначительной финансовой автономией и более мягкие бюджетные ограничения; большая часть средств этих подразделений формировалась за счет государственного финансирования.

 В виду значительных изменений регулирования закупочного процесса в изучаемый отрезок времени 2008-2013 гг. мы выделяем два периода:

* **1 период** – стандартный мониторинг с фокусом на стадию размещения заказов через Управление закупок, которое входило в состав Финансовой дирекции (2008 – 2010 год).
* **2 период** – расширенный мониторинг с охватом всех стадий закупочного цикла через Дирекцию по закупкам, обладающую дополнительными ресурсами и административными возможностями (2011 – 2013 год).

В данной работе мы оцениваем, как расширение мониторинга со стороны Дирекции по закупкам отразилось на показателях закупочной деятельности для «хозрасчетных» и «бюджетных» структурных подразделений. При этом основное внимание уделяется не столько общим эффектам от усиления мониторинга, сколько сравнению показателей для «хозрасчетных» и «бюджетных» подразделений в каждом из периодов.

Анализируемая информация о закупках включала в себя следующие первичные данные:

* подразделение-заказчик;
* способ размещения заказа (процедура торгов);
* предмет контракта;
* начальная цена на торгах;
* количество заявок, поданных на конкурс/лот, в том числе — количество заявок, допущенных к оценке и рассмотрению, а также количество участников, явившихся на торги;
* цена предложения победителя;
* наименование поставщика (исполнителя, подрядчика), его ИНН и КПП;
* дата заключения контракта (договора);
* срок исполнения контракта (договора);
* информация о фактическом исполнении контракта (дата и суммы выплат по договору).

Кроме того, в базу данных была добавлена фиктивная переменная, отражающая расширение централизованного мониторинга закупок с 2011 года.

С учетом характеристик имеющихся эмпирических данных были выбраны следующие показатели закупок:

* конкуренция на торгах;
* проблемы при исполнении заключенных контрактов, измеренные через задержки исполнения обязательств.

Учитывая, что число участников торгов в 2008–2009 гг. не фиксировалось, в качестве меры конкуренции использовалось число допущенных заявок.

Стоит отметить, что эффективность закупок не исчерпывается рассматриваемыми показателями. Однако, они являются одними из немногих измеримых индикаторов, характеризующих эффективность на этапе торгов и на этапе исполнения контрактов.[[4]](#footnote-4)

Среди обширного перечня закупаемых товаров работ и услуг нами были выделены два типа услуг, которые закупали как «хозрасчетные», так и «бюджетные» подразделения:

* услуги печати (типографические, полиграфические) и поставки литературы;
* услуги по сбору материалов и баз данных.

Выбор именно этих услуг связан с двумя обстоятельствами. Во-первых, эти услуги являются популярным объектом закупок обоих типов подразделений (см. табл. 1) и соотносятся с основным родом их деятельности. Во-вторых, используемые показатели закупок могут служить индикаторами эффективности закупок для данного типа услуг.

*Таблица 1*

**Количество контрактов, заключенных в 2008-2013 гг., и их общая стоимость**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Все закупки | Услуги по сбору данных и печати  | Доля услуг по сбору данных и печати от общих закупок |
| Ед. | Млн. руб. | Ед. | Млн. руб. | % (от кол-ва) | % (от суммы) |
| **Хозрасчетные** | 528 | 1575.2 | 213 | 322.2 | 40.3 | 20.5 |
| **Бюджетные** | 3764 | 7060.8 | 380 | 515.4 | 10.1 | 7.3 |

Количество контрактов, заключенных в 2008-2013 гг., имело неустойчивую динамику (см. табл. 2). Наибольшее число контрактов по услугам печати было заключено в 2009 г. (108 контрактов), а по услугам по сбору данных в 2011 г. (68 контракта). Аналогично в рассматриваемый период были достигнуты максимальные показатели общей стоимости контрактов в 65,2 млн. руб. и 306,2 млн. руб. соответственно. Средняя стоимость одного контракта по услугам по сбору данных начиная с 2009 г. составляла больше 1 млн. руб., тогда как по услугам печати средняя стоимость контракта за анализируемый период находилась в пределах 0,2-0,9 млн. руб.

*Таблица 2*

**Количество контрактов, заключенных в 2008-2013 гг., и их общая стоимость**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|   |   | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
| **Услуги печати** | **Количество** | 39 | 108 | 52 | 101 | 38 | 46 |
| **Средняя стоимость (тыс. руб.)** | 776.2 | 603.9 | 923.1 | 210.1 | 756.8 | 618.4 |
| **Общая стоимость (млн. руб.)** | 30.3 | 65.2 | 48.0 | 21.2 | 28.8 | 28.4 |
| **Услуги по сбору данных** | **Количество** | 10 | 24 | 23 | 68 | 40 | 44 |
| **Средняя стоимость (тыс. руб.)** | 579.4 | 3199.7 | 2125.0 | 4502.3 | 1745.3 | 2461.4 |
| **Общая стоимость (млн. руб.)** | 5.8 | 76.8 | 48.9 | 306.2 | 69.8 | 108.3 |

Если рассматривать динамику изменения количества заключенных контрактов и их стоимости поквартально, то из приведенных ниже рисунков видно, что динамика за весь анализируемый период была неустойчива. Наибольшее количество заключенных контрактов по услугам печати (рис. 1) приходилась в разные годы на различные кварталы (максимальное значение наблюдалось в 4 квартале 2013 года). Стоимостной показатель также варьировался в разные годы, достигнув в 2011 году своего минимального (1 квартал) и максимального (2 квартал) значения.

*Рисунок 1*

**Распределение заключенных контрактов по кварталам по количеству и стоимости контрактов в % от ежегодного числа и стоимости (услуги печати)**

Рассматривая распределение заключенных контрактов по кварталам на услуги по сбору данных, можно отметить присутствие ярко выделенной сезонности — в 3-4 кварталах каждого года число заключенных контрактов и их стоимость значительно возрастают (рис. 2).

*Рисунок 2*

**Распределение заключенных контрактов по кварталам по количеству и стоимости контрактов в % от ежегодного числа и стоимости (услуги по сбору данных)**

По классификации подразделений-заказчиков наибольшая доля контрактов по услугам печати, как в количественном, так и в стоимостном выражении приходится на «бюджетные» подразделения (по количеству – 80%, по стоимости - 83%). Рассматривая услуги по сбору, данных можно заключить, что «бюджетные» подразделения характеризуются наибольшей долей стоимостного показателя (54%), однако в количественном выражении наибольшее число контрактов – 65% – приходится на «хозрасчетные» подразделения (см. табл.3).

*Таблица 3*

**Распределение контрактов по различным характеристикам**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Услуги печати** | **Услуги по сбору данных** |
| Количество | Сумма | Количество | Сумма (млн.руб.) |
| Ед. | % | млн.руб. | % | Ед. | % | млн.руб. | % |
| Бюджетные | 306 | 80 | 183.8 | 83 | 74 | 35 | 331.6 | 54 |
| Хозрасчетные | 78 | 20 | 38.1 | 17 | 135 | 65 | 284.1 | 46 |
| Итог | 384 | 100 | 221.9 | 100 | 209 | 100 | 615.7 | 100 |

Далее мы будем рассматривать закупки по типам закупающих подразделенийв разрезе двух основных периодов:

* **1 период** (2008-2010) – стандартный мониторинг с фокусом на стадию размещения заказов.
* **2 период** (2011-2013) – расширенный мониторинг с охватом всех стадий закупочного цикла и более полным контролем за закупками структурных подразделений.

В таблице 4 приведены средние значения анализируемых нами показателей эффективности закупочной деятельности в разрезе типов подразделений и рассматриваемых периодов.

*Таблица 4*

**Показатели эффективности закупок в разрезе типов подразделений и периодов**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Услуги печати** | **Услуги по сбору данных** |
|  | Фактор 1a) | Фактор 2b) | Фактор 1a) | Фактор 2b) |
| **Период: 2008 – 2010 (период 1)** |
| Бюджетные | 2.23 | 6.38 | 1.79 | 4.44 |
| Хозрасчетные | 2.80 | 1.67 | 2.07 | 2.77 |
| **Период: 2011 – 2013 (период 2)** |
| Бюджетные | 2.49 | 4.05 | 1.55 | 0.60 |
| Хозрасчетные | 1.94 | 0.00 | 1.52 | 1.49 |

1. **Фактор 1** - Среднее число допущенных заявок на торгах (ед.), исключая закупки у единственного поставщика
2. **Фактор 2** - Средние задержки при исполнении контрактов (в днях), включая закупки у единственного поставщика

Так показатель конкуренции **(Фактор 1)** в первом периоде для «хозрасчетных» подразделений выше, чем для «бюджетных» (2,80 по услугам печати и 2,07 по сбору данных против 2.23 и 1.79 соответственно). Напротив, в **период 2** соотношения меняются – по услугам печати конкуренция для «бюджетных» подразделений оказывается выше, чем для «хозрасчетных» (2,49 против 1,94), а по сбору данных показатели практически совпадают (1,55 и 1.52).

Рассматривая средние задержки при исполнении контрактов в днях **(Фактор 2)** можно отметить, что во втором периоде в целом они сократились. При этом, для обоих типов услуг в **периоде 1** хозрасчетные подразделения характеризовались меньшими задержками, чем бюджетные (6,38 по услугам печати и 4,44 по сбору данных против 1.67 и 2.77 соответственно). Во втором периоде для услуг печати сохраняется такое же соотношение, но для услуг по сбору данных оно становится противоположным.

В целом приведенные описательные данные дают основание полагать, что в **период 1** «хозрасчетные» подразделения имели лучшие показатели закупок, чем «бюджетные». В **период 2** эти показатели сравнялись или стали отличаться несущественно. Принимая во внимание выводы, сделанные на основе обобщения предшествующих работ, мы можем сформулировать следующие гипотезы для нашего эмпирического исследования:

1. В рамках стандартного мониторинга, сфокусированного только на стадии размещения заказов, более высокие показатели эффективности закупок будут характерны для «хозрасчетных» структурных подразделений, имеющих жесткие бюджетные ограничения.
2. Усиление централизованного мониторинга, охватывающего все стадии закупочного цикла, может компенсировать отсутствие стимулов для «бюджетных» подразделений (имеющих мягкие бюджетные ограничения) и будет вести к улучшению показателей эффективности их закупочной деятельности.
3. Однако одновременно усиление централизованного мониторинга может порождать дополнительные издержки и сокращать стимулы для «хозрасчетных» подразделений, в результате чего различия в результатах деятельности между «хозрасчетными» и «бюджетными» подразделениями могут стать незначимыми.
4. **Методология эконометрического исследования**

При проведении эконометрического анализа мы будем отталкиваться от методических подходов, апробированных и предложенных ранее в работах [А. А. Яковлев et al. 2013; Ткаченко et al. 2014]. В качестве зависимых переменных в наших регрессионных моделях будут выступать:

* количество участников, допущенных к торгам;
* величина задержек при исполнении контрактов в днях (max [0, дата фактического исполнения – дата исполнения по контракту]).

Регрессионные модели строятся для каждого типа закупаемых услуг отдельно. Основное внимание уделено следующим факторам:

* фиктивной переменной, отвечающей за принадлежность подразделения к хозрасчетному типу;
* взаимодействию этого регрессора с переменной, отражающей изменение режима централизованного мониторинга процесса закупок с 2011 года (interaction factor).

С помощью других контрольных переменных в моделях учитываются: бюджет закупки (или стоимость контракта при анализе задержек), продолжительность контракта, квартал исполнения контракта, принадлежность региона поставщика к региону заказчика и др. Полный перечень и описание переменных, использованных в регрессионном анализе, приведены в таблице П1 приложения.

В моделях, характеризующих уровень конкуренции, зависимая переменная – порядковая. Поэтому, при анализе этого показателя мы применяем как линейные модели, так и модель отрицательного биномиального распределения. При моделировании задержек при исполнении контрактов зависимая переменная - непрерывная. Поэтому при изучении этих факторов мы используем линейные модели, оцененные с помощью метода наименьших квадратов.

Для того, чтобы решить проблему гетероскедастичности ошибок, для стандартных отклонений использовались оценки Уайта (как более робастные, но состоятельные). Поскольку бюджет заявки (стоимость контракта) включен как независимый фактор во все рассматриваемые модели и его величина в несколько порядков превышает величину зависимых переменных, то на основании теста Бокса-Кокса была принята гипотеза о включении этого фактора в логарифмическом виде. Переменная, отражающая число допущенных заявок, будет добавлена в модели задержек при исполнении обязательств[[5]](#footnote-5).

Наши модели будут иметь следующую форму

$$y\_{t}=c+β\_{1}A+δ T+β\_{2}(A×T)+γX\_{t}+ε\_{t},$$

где *t* – порядковый номер наблюдения. В данной спецификации основное внимание будет уделено оценкам коэффициентов *β.* Переменная $A$ равна 1, если закупка проведена хозрасчетным подразделением и 0 иначе. Переменная $T$ равна 1, если торги проводились в **период 2** и 0 иначе. Переменная $X\_{it}$ обозначает совокупность факторов, на которые производится контроль в моделях. Коэффициент $β\_{1}$ показывает среднее изменение зависимой переменной при закупке хозрасчетными подразделениями, по сравнению с бюджетными в **период I**. Коэффициент $β\_{1}+$ $β\_{2}$ показывает среднее изменение зависимой переменной при закупке хозрасчетными подразделениями, по сравнению с бюджетными в **период 2**.

1. **Результаты регрессионного анализа**

Результаты оценки моделей, характеризующих уровень конкуренции на торгах, приведены в Таблице 5. Таким образом, для обоих типов услуг в **период 1** конкуренция на торгах для «хозрасчетных» подразделениях значимо выше, чем для «бюджетных» (см. коэффициент $β\_{1}$). Для услуг печати – в среднем на 0.7 единиц, а для услуг по сбору данных – в среднем на 0.6 единиц при неизменных других факторах. При этом, в **периоде 2** это различие статистически незначимо (см. коэффициент $β\_{1}+β\_{2}$). Отметим, что в «бюджетных» подразделениях во второй период конкуренция незначительно выросла (см. знак коэффициент $δ$), хотя данный коэффициент не является статистически значимым. Для «хозрасчетных» подразделений наблюдается незначительное снижение конкуренции во второй период по отношению к первому (см. знак коэффициента $δ+β\_{2}$), однако коэффициент также статистически незначим.

Результаты оценивания моделей, характеризующих задержки при исполнении контрактов представлены в Таблице 6. Для закупок услуг печати, в «хозрасчетных» подразделениях исполнения контрактов сопровождались меньшими задержками (в среднем на 8.19 дней) в **период 1**. В **период 2** задержки для «хозрасчетных» подразделений также ниже, но коэффициент $β\_{1}+β\_{2}$=4.58 является статистически незначимым на 10% уровне значимости. Для закупок услуг по сбору данных, в оба периода различия между подразделениями являются статистически и экономически незначимыми ($β\_{1}=$0.7 и $β\_{1}+β\_{2}$ =0.9), что дает основание заключить о схожести данного показателя для обоих типов подразделений. Отметим также, что в «бюджетных» подразделениях во второй период задержки незначительно сократились (см. знак коэффициент $δ$). Для «хозрасчетных» подразделений наблюдается незначительное повышение задержек во второй период (см. знак коэффициента $δ+β\_{2}$).

В целом, анализ данных показал, что в первый период **«**хозрасчетные» подразделения демонстрируют более эффективные закупки в сравнении с «бюджетными». Во второй период эти различия становятся незначимыми. При этом, во второй период для «бюджетных» подразделений наблюдается незначительное повышение эффективности, а для «хозрасчетных» – относительное снижение. Это может говорить о том, что усиление централизованного мониторинга в целом повышает стимулы для эффективных закупок у «бюджетных» подразделений и снижает стимулы для «хозрасчетных».

*Таблица 5*

**Результаты оценки моделей для конкуренции на торгах**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Номер модели | (1) | (2) | (4) | (5) |
| Группа товаров | Услуги печати | Услуги по сбору данных |
| Тип моделиКонтроли | Линейная | Отрицат. бином. | Линейная | Отрицат. бином. |
| Хозрасчетные ($β\_{1}$) | 0.70\*\* | 0.29\*\*\* | 0.60\*\* | 0.34\*\* |
| Бюджетные | Выделенная категория |
| Период 2 ($δ$) | 0.40 | 0.17 | 0.095 | 0.042 |
| Хозрасчетные × период 2 ($β\_{2}$) | -1.01\*\* | -0.43\*\* | -0.74 | -0.41\* |
| Аукцион | 0.17 | 0.063 | -0.57\*\* | -0.30\*\* |
| Электронный аукцион | 1.39\*\* | 0.49\*\* | Отсутствуют наблюдения |
| Упрощенная процедура | -0.30 | -0.14 | Отсутствуют наблюдения |
| Конкурс | Отсутствуют наблюдения | -1.02\*\*\* | -0.59\*\*\* |
| Запрос котировок | Выделенная категория |
| Продолжительность контракта (в днях) | 0.00018 | 0.00010 | 0.0026 | 0.0016 |
| Логарифм бюджета заказа (руб.) | 0.013 | 0.013 | -0.031 | -0.021 |
| Константа | 1.64 | 0.44 | 2.47 | 0.98 |
| Число наблюдений | 195 | 195 | 113 | 113 |
| R2или Pseudo R2 | 0.175 | 0.041 | 0.209 | 0.047 |
| Отличие хозрасчетных от бюджетных в период 2 ($β\_{1}+β\_{2}$) | -0.31 | -0.14 | -0.13 | -0.068 |

+, \*, \*\*, \*\*\* - коэффициент значим при 15%, 10%, 5%, 1%. В скобках приведены стандартные отклонения

*Таблица 6*

**Результаты оценки моделей для задержки контрактов**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Номер модели | (1) | (2) | (4) | (5) |
| Группа товаров | Услуги печати | Услуги по сбору данных |
| Тип моделиКонтроли | Линейная | Система уравнений | Линейная | Система уравнений |
| Хозрасчетные ($β\_{1}$) | -8.19\* | -8.45\* | 0.70 | 0.78 |
| Бюджетные | Выделенная категория |
| Период 2 ($δ$) | -0.21 | -0.40 | -1.32 | -1.51 |
| Хозрасчетные × период 2 ($β\_{2}$) | 3.61 | 4.03 | 0.20 | 0.061 |
| Аукцион | 19.5\* | 19.5\* | -5.74\*\* | -6.17\*\* |
| Электронный аукцион | 28.4 | 27.8 | Отсутствуют наблюдения |
| Упрощенная процедура | -5.60 | -5.42 | Отсутствуют наблюдения |
| Единственный поставщик | -10.3 | -9.83 | -5.88\*\* | -6.78\*\* |
| Конкурс | Отсутствуют наблюдения | -5.10\* | -6.06\*\* |
| Запрос котировок | Выделенная категория |
| Квартал исполнения заказа | 1 | 3.69 | 3.63 | -0.37 | -0.22 |
| 2 | -6.41 | -6.60 | 10.1\* | 10.6\* |
| 3 | -8.17 | -8.19 | 1.38 | 1.43 |
| 4 | Выделенная категория |
| Количество допущенных участников | -3.67 | -2.96\* | -0.71 | -2.30\*\* |
| Длительность контракта (в днях) | 0.0039 | 0.0040 | 0.012 | 0.013 |
| Логарифм стоимости контракта (руб.) | -6.69 | -6.72 | 0.20 | 0.21 |
| Регион поставщика совпадает с регионом заказчика | 9.73\* | 9.39\* | 1.01 | 0.94 |
| Константа | 88.2 | 88.0 | 2.65 | 5.23 |
| Число наблюдений | 247 | 247 | 202 | 202 |
| R2 | 0.086 | 0.085 | 0.230 | 0.215 |
| Отличие хозрасчетных от бюджетных в период 2 ($β\_{1}+β\_{2}$) | -4.58 | -4.42 | 0.90 | 0.84 |

+, \*, \*\*, \*\*\* - коэффициент значим при 15%, 10%, 5%, 1%. В скобках приведены стандартные отклонения

1. **Заключение**

Поиск оптимальных моделей организации закупок в государственном секторе является важной задачей государственного управления. Актуальность данной темы подтверждает большое число теоретических и эмпирических исследований, основанных на данных как развитых, так и развивающихся стран. При этом от анализа проблем коррупции (в известном смысле традиционного для исследований по госзакупкам) наблюдается все больший сдвиг к изучению вопросов эффективности контрактов и стимулов, которыми при их исполнении руководствуются участники процесса закупок. Однако фокус таких работ, как правило, направлен на анализ эффективности деятельности организаций-заказчиков - в зависимости от выбираемых ими (или предписываемых государственным регулированием) способов осуществления закупок и типов контрактов.

В данной статье в отличие от предшествующих исследований мы проанализировали стимулы к повышению эффективности контрактов в рамках закупок, проводимых структурными подразделениями крупной государственной организации. При этом благодаря доступу к данным внутреннего учета этой организации мы могли разделить эти подразделения по степени жесткости бюджетных ограничений. Поскольку данная организация наряду с бесплатным предоставлением общественных благ может оказывать платные услуги потребителям, в ее составе можно выделить две группы подразделений: «хозрасчетные» (которые финансируются за счет оказания платных услуг и имеют относительно жесткие бюджетные ограничения) и «бюджетные» (деятельность которых в основном финансируется за счет государственных средств).

Особенность данной организации также заключалась в том, что в середине рассматриваемого нами периода (2008-2013 годы) ее руководство приняло решение об усилении мониторинга закупок. До 2010 года в данной организации использовались стандартные методы мониторинга (с фокусом в основном на стадию размещения заказов). С 2011 года был повышен административный статус закупочного подразделения. Оно получило дополнительные полномочия по контролю и мониторингу закупок, проводимых как «бюджетными», так и «хозрасчетных» подразделений. При этом мониторинг стал охватывать стадию планирования закупок и исполнения контрактов.

Используя для эмпирического анализа данные по двум группам услуг, по которым закупки в достаточно больших объемах проводились подразделениями обоих типов, мы показали, что в рамках стандартного мониторинга, сфокусированного только на стадии размещения заказов, более высокими показателями эффективности характеризовались закупки «хозрасчетных» структурных подразделений, которые имели более жесткие бюджетные ограничения. Однако после усиления централизованного мониторинга, охватывающего все стадии закупочного цикла, различия между «хозрасчетными» и «бюджетными» подразделениями становились незначимыми. При этом во второй период для «бюджетных» подразделений наблюдается незначительное повышение эффективности, а для «хозрасчетных» – относительное снижение.

Мы объясняли этот результат возможным противоположным воздействием данной реформы на стимулы. В частности, усиление централизованного мониторинга и контроля могло компенсировать отсутствие стимулов для «бюджетных» подразделений (имеющих мягкие бюджетные ограничения) и тем самым вести к относительному улучшению показателей эффективности их закупочной деятельности. Однако одновременно для «хозрасчетных» подразделений данная реформа могла порождать дополнительные издержки, связанные с необходимостью соблюдения более широкого круга требований. В результате у них могли сократиться стимулы к проявлению инициативы и поиску оптимальных вариантов осуществления закупок.

Мы полагаем, что наши результаты согласуются с результатами предшествующих исследований. В частности, по аналогии с работой [Bandiera, Prat, and Valletti 2009] наш анализ показал положительную связь между автономией заказчиков и эффективностью закупок. В то же время, как и в работе [Di Tella and Schargrodsky 2003], различия в условиях деятельности заказчиков влияют на эффективность закупок на фоне неполного мониторинга и перестают быть значимыми в условиях усиления мониторинга.

Ограниченность наших выводов обусловлена тем, что они основываются на данных лишь одной крупной государственной организации. Это обстоятельство вызвано тем, что данные о закупках на уровне структурных подразделений не являются публично доступными – не только в России, но и в других странах. Тем не менее, мы полагаем, что использованный нами методический подход может быть применен руководителями закупочных служб крупных организаций как в государственном, так и в частном секторе – поскольку рассмотренная нами проблема создания стимулов к повышению эффективности на уровне подразделений является достаточно типичной для крупных организаций.

Полученные нами результаты также имеют значение для экономической политики и совершенствования регулирования в сфере государственных закупок. В частности, они дают основание полагать, что для повышения эффективности закупок целесообразно использовать разные формы мониторинга и контроля для заказчиков с разной степенью финансовой автономии и ответственности за конечные результаты деятельности. Более жесткий мониторинг и контроль эффективен для организаций с мягкими бюджетными ограничениями. Напротив, для организаций с жесткими бюджетными ограничениями целесообразно использовать более гибкие формы регулирования.

**Список литературы**

Бунич, П. Г. 1989. *Хозрасчет, самофинансирование, самоуправление*. Экономика.

Ткаченко, А, Яковлев, А., Демидова, О., Волменских, И. 2014. “Влияние Изменений в Регулировании на Характеристики Закупок в Государственных Организациях: Анализ Опыта Крупного Российского Университета.” *Российский Журнал Менеджмента* 12 (4): 29–54.

Яковлев, А., О. Г. Аллилуева, И. В. Кузнецова, А. Т. Шамрин, М. М. Юдкевич, and Л. И. Якобсон. 2010. “Система госзакупок: на пути к новому качеству.” *Вопросы экономики*, no. 6: 88–107.

Яковлев, А., Ткаченко, А. Демидова, О., Балаева, О. 2013. “Сравнительный анализ эффективности закупочной деятельности государственных организаций сходной сферы деятельности.” *Вопросы государственного и муниципального управления*, no. 2: 5–36.

Acemoglu, Daron, Philippe Aghion, Claire Lelarge, John Van Reenen, and Fabrizio Zilibotti. 2007. “Technology, Information, and the Decentralization of the Firm.” *Quarterly Journal of Economics* 122 (4): 1759–99.

Aghion, P., N. Bloom, and J. Van Reenen. 2014. “Incomplete Contracts and the Internal Organization of Firms.” *Journal of Law, Economics, and Organization* 30 (SUPPL. 1): i37–i63. doi:10.1093/jleo/ewt003.

Bandiera, Oriana, Andrea Prat, and Tommaso Valletti. 2009. “Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment.” *The American Economic Review* 99 (4): 1278–1308.

Bloom, Nicholas, Raffaella Sadun, and John Van Reenen. 2010. “Does Product Market Competition Lead Firms to Decentralize?” *The American Economic Review* 100 (2): 434–38.

Büchner, Susanne, Andreas Freytag, Luis G. González, and Werner Güth. 2008. “Bribery and Public Procurement: An Experimental Study.” *Public Choice* 137 (1-2): 103–17. doi:10.1007/s11127-008-9315-9.

Chandler, Alfred D. 1962. “Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Enterprise.” *Massachusetts Institute of Technology Cambridge*.

———. 1982. “The M-Form: Industrial Groups, American Style.” *European Economic Review* 19 (1): 3–23. doi:10.1016/0014-2921(82)90003-4.

De Silva, Dakshina G., Timothy Dunne, Anuruddha Kankanamge, and Georgia Kosmopoulou. 2008. “The Impact of Public Information on Bidding in Highway Procurement Auctions.” *European Economic Review* 52 (1): 150–81.

De Silva, Dakshina G., Georgia Kosmopoulou, Beatrice Pagel, and Ronald Peeters. 2013. “The Impact of Timing on Bidding Behavior in Procurement Auctions of Contracts with Private Costs.” *Review of Industrial Organization* 42 (3): 321–43.

Deci, Edward L. 1971. “Effects of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation.” *Journal of Personality and Social Psychology* 18 (1): 105.

———. 1975. *Intrinsic Motivation. New York and London*. Plenum Press.

Di Tella, Rafael, and Ernesto Schargrodsky. 2003. “The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires\*.” *Journal of Law and Economics* 46 (1): 269–92.

Dickinson, David, and Marie-Claire Villeval. 2008. “Does Monitoring Decrease Work Effort?: The Complementarity between Agency and Crowding-out Theories.” *Games and Economic Behavior* 63 (1): 56–76.

Fama, Eugene F., and Michael C. Jensen. 1983. “Separation of Ownership and Control.” *Journal of Law and Economics*, 301–25.

Frey, Bruno S. 1993. “Does Monitoring Increase Work Effort? The Rivalry with Trust and Loyalty.” *Economic Inquiry* 31 (4): 663–70.

Frey, Bruno S., and Felix Oberholzer-Gee. 1997. “The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out.” *The American Economic Review*, 746–55.

Kornai, Janos. 1980. *Economics of Shortage*. Vol. 2. North Holland.

———. 1986. “The Soft Budget Constraint.” *Kyklos* 39 (1): 3–30.

Kornai, Janos, Eric Maskin, and Gerard Roland. 2003. “Understanding the Soft Budget Constraint.” *Journal of Economic Literature* 41: 1095–1136.

Laffont, Jean-Jacques, and David Martimort. 2009. *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton university press.

Laffont, Jean-Jacques, and Jean Tirole. 1991. “Auction Design and Favoritism.” *International Journal of Industrial Organization* 9 (1): 9–42.

Lepper, M., and D. Green. 1978. “The Hidden Cost of Reward: New Perspectives on Psychology of Human Behavior.” *Hillsdale, NY: Erlbaum*.

Maskin, Eric, Yingyi Qian, and Chenggang Xu. 2000. “Incentives, Information, and Organizational Form.” *The Review of Economic Studies* 67 (2): 359–78.

Mookherjee, Dilip. 2006. “Decentralization, Hierarchies, and Incentives: A Mechanism Design Perspective.” *Journal of Economic Literature* 44 (2): 367–90.

Moszoro, Marian W., and Pablo T. Spiller. 2012. “Third-Party Opportunism and the Nature of Public Contracts”. Working Paper 18636. National Bureau of Economic Research. http://www.nber.org/papers/w18636.

Prendergast, Canice. 1999. “The Provision of Incentives in Firms.” *Journal of Economic Literature*, 7–63.

Qian, Yingyi, and Gérard Roland. 1998. “Federalism and the Soft Budget Constraint.” *The American Economic Review* 88 (5): 1143–62.

Tadelis, Steven. 2012. “Public Procurement Design: Lessons from the Private Sector.” *International Journal of Industrial Organization* 30 (3): 297–302. doi:10.1016/j.ijindorg.2012.02.002.

**Приложение**

**Таблица П1. Описание переменных**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Переменная** | **Значения** | **Кол-во** | **%** |
| Тип закупаемого блага | Услуги печати | 384 | 64.76 |
| Услуги по сбору данных | 209 | 35.24 |
| Всего | 593 | 100 |
| Закупающее подразделение | Хозрасчетное | 380 | 64.08 |
| Бюджетное  | 213 | 35.92 |
| Всего | 593 | 100 |
| Способ размещения заказа | Конкурсы | 50 | 8.43 |
| Очные аукционы  | 111 | 18.72 |
| Электронные аукционы | 27 | 4.55 |
| Очные запросы котировок | 102 | 17.20 |
| Электронные запросы котировок | 5 | 0.84 |
| Единственный поставщик  | 272 | 45.87 |
| Упрощенные процедуры | 26 | 4.38 |
| Всего | 593 | 100 |
| Квартал исполнения заказа  | I | 29 | 4.89 |
| II | 74 | 12.48 |
| III | 86 | 14.50 |
| IV | 404 | 68.13 |
| Всего | 593 | 100 |
| Число поданных заявок | Min = 1, Max = 13, Среднее = 1.98,Медиана = 1 , Ст. отклонение = 1.62. |  |  |
| Число допущенных заявок | Min = 1, Max = 12, Среднее = 1.74,Медиана = 1, Ст. отклонение = 1.39. |  |  |
| Продолжительность контракта (в днях) | Min = 2, Max = 1136, Среднее = 107.75,Медиана = 58, Ст. отклонение = 116.84. |  |  |
| Логарифм бюджета заказа (руб.) | Min = 6.55, Max = 17.6, Среднее = 12.9, Медиана = 12.7 , Ст. отклонение = 1.77 |  |  |
| Логарифм стоимости контракта (руб.) | Min = 6.55, Max = 17.6, Среднее = 12.8,Медиана = 12.6, Ст. отклонение = 1.75. |  |  |
| Задержка контракта (в днях) | Min = 0, Max = 369, Среднее = 3.38,Медиана = 0, Ст. отклонение = 24.2. |  |  |
| Снижение цены на торгах (в процентах) | Min = 0, Max = 81, Среднее = 7.65,Медиана = 0, Ст. отклонение = 13.97. |  |  |
| Поставщик из региона заказчика | 0 - Нет | 60 | 10.12 |
| 1 - Да | 533 | 89.88 |
| Всего | 593 | 100 |
| Период 2 | 0 - Нет | 256 | 43.17 |
| 1 - Да | 337 | 56.83 |
| Всего | 593 | 100 |

1. Данная работа подготовлена в рамках проекта «Сравнительный анализ эффективности государственных закупок в условиях изменения регулирования», поддержанного программой фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2015 году. Авторы выражают благодарность участникам семинара НУГ «УПР 2.0» за полезное обсуждение работы. [↑](#footnote-ref-1)
2. Если в 2008-2010 годах объемы текущих закупок этой организации (без учета разовых крупных ремонтно-строительных контрактов и контрактов на коммунальные услуги) составляли в среднем около 1 млрд. руб. в год, то в 2011-2013 годах этот показатель вырос почти до 2 млрд. руб. в год. [↑](#footnote-ref-2)
3. По оценкам специалистов Дирекции по закупкам, эта мера способствовала более точному расчету начальных цен и заметной экономии средств еще до объявления закупок. [↑](#footnote-ref-3)
4. Мы сознательно не рассматриваем показатель снижения начальной цены, активно применявшийся со стороны Федеральной антимонопольной службы (ФАС) в период действие Закона о госзакупках 94-ФЗ, поскольку данный показатель подвергался обоснованной критике в силу возможностей манипулирования его значениями. [↑](#footnote-ref-4)
5. Поскольку эта переменная может коррелировать с ошибками в моделях задержек при исполнении, то мы оцениваем систему уравнений, где первое уравнение моделирует число допущенных заявок, оцененное через число поданных заявок, а второе - соответствующую основную переменную. Коэффициенты оцениваются с помощью двухшагового метода наименьших квадратов с учетом гетероскедастичности. Подобный подход используется в работах (De Silva et al. 2008; De Silva et al. 2013) [↑](#footnote-ref-5)