

УДК 351.72

Об отдельных причинах монополизации рынка государственного заказа, или как «убить» конкуренцию аукционами

*Канд. экон. наук Хвалынский Д.С. hdms@email.ru
Алтайский государственный университет,
659900, Алтайский край, г. Белокуриха, ул. Академика Мясникова, 26*

На протяжении 8 лет в российскую систему публичных закупок внедряются обратные английские аукционы. Теория аукционов развивается в мировой экономической науке уже многие годы. Зарубежные исследователи пришли к выводам, что английский аукцион на продажу товара, также как и его обратная копия, используемая для закупок, становятся аукционами монополистов в случае отсутствия «симметрии участников». Другой проблемой, которая снижает конкуренцию в английских аукционах, является эффект «проклятия победителя». В результате даже небольшое преимущество в репутации может позволить претенденту почти всегда выигрывать английские аукционы.

Такие выводы подтверждаются и в российской практике. На протяжении уже нескольких лет более 50% стоимости государственных заказов, выставляемых на электронные аукционы в России, размещается по начальным ценам в условиях отсутствия конкуренции. И всего за один год уровень конкуренции в российских аукционах снизился на 52%.

Автор приходит к выводу, что система публичных закупок России не соответствует основным результатам мировых научных исследований в сфере теории аукционов, и использование в России английских обратных аукционов оказывает значительное негативное влияние на уровень конкуренции в сфере закупок публичных учреждений и приводит к монополизации соответствующих рынков.

Автор отмечает, что в последние десятилетия в зарубежной практике разработаны различные варианты проведения аукциона, оказывающие положительное влияние на конкуренцию, и предлагает обеспечить незамедлительный переход к более конкурентным способам закупок.

Ключевые слова: Определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), государственный заказ, публичные закупки, эффективность, конкуренция, контрактная система в сфере закупок, аукцион.

About specific causes of monopolization of public procurement market, or how to "kill" competition with auctions

*Ph.D. Khvalynskiy D.S. hdms@email.ru
Altai state university,
659900, Altai territory, Belokurikha, Academician Myasnikov St., 26*

For 8 years the reverse English auctions are taken root into the Russian system of public procurement. Auction theory is have been developing in the world economic science for many years.

Foreign researchers came to the conclusion that the English auction, as well as its reverse copy, goes to monopoly in the absence of «symmetry of participants». Another problem, which reduces competition in the English auction is the effect of the «winner's curse». As a result, even a slight advantage in power allows the participant win the English auction almost every time.

These conclusions are supported by the Russian procurement practice. More than 50% of the public contracts in Russia (by value), based on the results of electronic auctions, are signed in the absence of competition. And in just one year the level of competition in the Russian auctions decreased by 52%. The author concludes that the system of public procurement in Russia does not consider to the main results of global research in the field of auction theory, the use of English reverse auctions has a significant negative impact on competition in Russian public procurement and leads to monopolization of some markets.

The author notes that in recent decades in foreign practice have been developed different kinds of the auctions, allowing to maximize the competition, and he offers to provide an immediate transition to a more competitive procurement methods.

Keywords: Identification of suppliers (contractors, executors), public order, public procurement, efficiency, competition, contract system in the sphere of procurement, auction.

На протяжении 8 лет в российскую систему публичных закупок внедряются обратные английские аукционы. Впервые использование открытых аукционов на всех уровнях власти регламентировал Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – закон №94-ФЗ)[1]. И если в 2006 г. случаи проведения аукционов отдавались на усмотрение заказчику, то уже 15.05.2007 было принято Распоряжение Правительства РФ № 609-р, утвердившее обязательный перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона [2]. Несмотря на то, что перечень был очень широк и включал в себя 91 позицию Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг, 27.02.2008 указанный перечень был еще более расширен в связи с принятием Распоряжения Правительства РФ от № 236-р[3]. С 2011 года все открытые аукционы для государственных и муниципальных нужд в России были переведены на пять общедоступных российских электронных площадок. Принятие Федерального закона № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – закон №44-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2014 г., должно перевести на указанные площадки еще большее количество публичных закупок, т.к. в положениях закона существенно ограничены в пользу электронных аукционов случаи осуществления запросов котировок и закупок у единственного поставщика[4]. Согласно новым требованиям закона №44-ФЗ, путем запроса котировок заказчиком может быть закуплено не более 10% от общего объема потребностей, предусмотренного планом-графиком. Весь остальной объем, за исключением также 5% закупок у единственного поставщика и редкого перечня случаев проведения открытых

конкурсов, должен закупаться путем аукционов в электронной форме, которые представляют собой обратные английские аукционы второй цены.

Среди целей принятия закона №94-ФЗ и принципов контрактной системы в редакции закона №44-ФЗ заявлено обеспечение конкуренции в системе государственного заказа России, основным инструментом достижения которых должны стать обратные английские аукционы (в 2013 г. на них закуплено 71,2% стоимости продукции, приобретенной на открытых торгах [5]).

Английский аукцион является наиболее старым из известных типов аукциона. С использованием этого типа аукциона в настоящее время продаются предметы, имеющие индивидуальную ценность, например, шедевры искусства и вино. В английском аукционе, также известном как «открытый аукцион», цена начинается от резервной, как правило, очень выгодной для участников, цены и последовательно поднимается, пока не остается один претендент. Этот претендент выигрывает аукцион по финальной цене. Цена в английском аукционе поднимается последовательно аукционистом, но может быть поднята путем озвучивания ставки самим участником.

Разновидностью английского аукциона является также обратный (реверсивный) аукцион, который используется не для продажи объекта, а для его покупки. Соответственно, цена в этом аукционе последовательно снижается аукционистом, начиная от резервной цены, установленной заказчиком, пока не остается один претендент.

Следует отметить, что теория аукционов развивается в мировой экономической науке уже многие годы. Ее основу составила еще работа У. Викри 1961 г. [6]. И вот уже на протяжении более чем 50 лет мировому экономическому сообществу известно, что английский аукцион, в случаях проведения его в определенных условиях, оказывает на конкуренцию сильное угнетающее воздействие.

По сути, английский аукцион на продажу товара, также как и его обратная копия, используемая для закупок, становятся «аукционом монополистов» в случае отсутствия «симметрии участников». Основной причиной такого влияния является возможность подачи участником второго предложения, в отличие от аукциона с запечатанными заявками и голландского аукциона. Во многих практических ситуациях о некоторых претендентах заранее известно, что они сильнее, чем другие. Еще в классической работе Викри (1961) содержится пример, который иллюстрирует, что игрок, который на самом деле имеет более низкую оценку контракта может выиграть в аукционе первой цены с запечатанными заявками в равновесии Нэша, но этого не может произойти в английском аукционе, т.к. в английском аукционе сильный участник может всегда перебить предложение более слабого участника, и, зная это, слабые участники не приходят на английские аукционы, что, в свою очередь, позволяет сильным участникам выигрывать контракты по начальным (резервным) ценам. В аукционах первой цены,

которыми являются в рамках российского законодательства открытые конкурсы и запросы котировок, напротив, слабый участник может выиграть более сильного участника за счет того, что сильный участник, зачастую, идет на риск и пытается получить контракт по более выгодной для себя цене, однако в таких аукционах он делает свою ставку единожды и не может ее изменить после публичного объявления. Поэтому на аукционы первой цены всегда приходит больше участников, чем на английские аукционы. В свою очередь, сильные участники, для того, чтобы сохранить вероятность выигрыша в условиях растущей конкуренции, вынуждены улучшать свою единственную ставку. В результате аукционы первой цены, зачастую, оказываются более эффективными, чем английские аукционы.

Таким образом, если слабые участники заранее знают, что имеют низкий шанс выиграть, то они не будут готовы к участию в английском аукционе. К такому решению их приводит также целый ряд расходов, связанных с участием в аукционе (приобретение электронной цифровой подписи, затраты на обеспечение заявки, оплату труда специалиста, участвующего в аукционе и т.д.). Слабые участники, как правило, оценивают вес данных расходов больше, чем шанс победы. Таким образом, эффект сужения конкуренции в английских аукционах тем больше, чем больше издержки участия, включая наличие платы за участие.

В 1988 г. Bikhchandani в своей работе продемонстрировал, что даже небольшое преимущество в репутации может позволить претенденту почти всегда выигрывать английские аукционы, и что это репутационное преимущество очень легко поддерживать в повторном контексте [7]. Поэтому английский аукцион очень часто блокирует вступление слабых участников торгов и вдохновляет сильных участников делать совместные ставки и вступать в сговор, ведь, в конце концов, они знают, что никто другой не рискнет включиться в торги против них, чтобы украсть ренту сговора, т.к. будет безжалостно «перебит», причем не только в этом аукционе, но и в качестве наказания – в ряде других.

Для описания размера неполученного при этом дохода заказчиком опишем такую ситуацию формально. Предположим, что оценки некоторых участников взяты из распределения более высокого порядка. В качестве простого примера, рассмотрим крайний случай, в котором есть только два претендента. Оценка претендента №1 формируется из равномерного распределения между 0 и 1, а оценка претендента №2 - из равномерного распределения между 2 и 3. В этих условиях, как аукцион первой цены, так и голландский аукцион, гарантируют заказчику выручку в размере 1 (т.к. сильному участнику приходится вслепую перебивать ставку более слабого участника и он поставит максимальную оценку участника №1, равную своей минимальной оценке контракта). В то же время, аукцион второй цены и английский аукцион принесут доход, близкий к последней ставке более слабого игрока (соответственно, чем раньше слабый игрок

утратит уверенность в победе, тем больше будет доход у участника №2 и меньше – у заказчика, а если участник №1 не приходит на аукцион, доход у участника №2 равен 1, а у заказчика – 0).

Идея о том, что более слабые претенденты вряд ли выиграют в английском аукционе, и, следовательно, не имеют желания в них участвовать, особо подчеркивается в трудах известного английского ученого Оксфордского университета Пола Клемперера [8,9,10], который акцентирует, что такая проблема особенно обостряется в аукционах «общей стоимости». «Там, где конкуренция не может быть гарантирована изначально, использование английского аукциона не может быть правильным решением», – заявляет Клемперер.

В качестве примера Клемперер приводит проблему продажи лицензии Лос-Анджелеса в большом американском телекоммуникационном аукционе. Лицензия была приобретена очень дешево действующим оператором PacificBell, который еще до аукциона публично заявил о низких шансах других компаний перебить его в английском аукционе. Все, что нужно было делать после такого заявления, всего лишь настойчиво перебивать любую ставку пришедших участников на минимальный размер, пока участник не отказывался от безнадежной борьбы. «В таких условиях заказчику повезло, что PacificBell вообще столкнулся с конкуренцией на аукционе», – заключает Клемперер.

Другой проблемой, которая снижает конкуренцию в английских аукционах является эффект «Проклятия победителя». Такая ситуация складывается, когда все участники имеют одинаковые или близкие друг к другу оценки контракта (это еще называют аукционом «общей стоимости», о котором упоминал Клемперер), однако имеют различную информированность о реальной стоимости контракта (в т.ч. инсайдерскую информацию, или информацию в результате сговора с заказчиком). Если один игрок имеет небольшое преимущество в информации, то этот игрок будет играть более агрессивно. При этом победа над более агрессивным конкурентом обычно становится в английских аукционах свидетельством получения убытков компанией, т.к. ставка победителя в английском аукционе, в отличие от других типов аукциона, всегда превышает эти дополнительные выгоды контракта или не учитывает дополнительные издержки, известные другому игроку. Поэтому участники наиболее осторожны в своих ставках в английском аукционе. Они понимают, что могут победить в английском аукционе более информированного участника только в том случае, если их оценка контракта станет большей, чем у более информированного участника, т.е., как правило, превысит реальную стоимость контракта. Поэтому новые участники рынка зачастую выходят из аукциона задолго до достижения общей оценки предмета контракта. Напротив, сильные участники, зная про эффект «проклятия победителя», играют еще более агрессивно, чтобы выбить слабого участника из аукциона

как можно быстрее. В связи с этим, крупные или приближенные к заказчику компании являются победителями английских аукционов практически во всех случаях.

Гораздо лучше с проблемой «проклятия победителя» справляется аукцион второй цены Викри, в котором участник платит не свою ставку, а ставку наиболее сильного своего конкурента. В результате, участник платит максимальную оценку контракта конкурентом и не несет убытки в части превышения реальной стоимости контракта в рамках английского аукциона. Однако такая форма аукциона, как и ее современные зарубежные версии, не используется в российской практике.

В целях улучшения конкуренции в английских аукционах в мировой практике разработан также целый ряд вариантов их проведения:

«лучший/ не лучший аукцион» (известен также как «слепой аукцион»), где только лучшему претенденту сообщается, что он в настоящее время побеждает;

«аукцион лучшей цены», где все участники информируются о текущей лучшей ставке, но ни о чем другом;

«аукцион чистого ранга», на котором участники торгов видят их текущий рейтинг (1, 2, 3, ...), но не фактические ставки;

«английский ранговый аукцион», где показаны фактическая ведущая ставка и ранги участников аукциона.

Классический же английский аукцион, где все фактические ставки отражаются, упоминается в мировой экономической литературе как «аукцион всех цен» [11].

Использование в течение последних 8 лет в российской практике публичных закупок английского обратного «аукциона всех цен» привело к тому, что более 50% стоимости государственного заказа, выставленного на электронные аукционы в России, размещается на протяжении последних трех лет в условиях отсутствия конкуренции. В частности, согласно данным Росстата общая стоимость государственных закупок, осуществленных по результатам электронных аукционов в 2013 г., составила более 2,3 трлн. руб. При этом в результате электронных аукционов контракты для государственных нужд заключены с единственным участником более чем на 1,2 трлн. рублей. В результате доля указанных заказов составила более половины общей стоимости государственных закупок, осуществленных по результатам электронных аукционов в 2013 г. В 2012 году стоимость таких контрактов также составила 1,25 из 2,5 трлн. рублей. Аналогичная ситуация наблюдается и в муниципальных закупках [5].

Представляется, что в 2014 г. доля контрактов, заключаемых в результате электронных аукционов с единственным участником, станет еще больше. Об этом свидетельствует значительное снижение конкуренции в государственных электронных аукционах. Согласно данным Росстата, если в 2012 г. на каждый аукцион приходилось 4,1 заявки участников, то в 2013 г. – только 2,7 заявки участников, а в 1 квартале 2014 г. – 2,4 заявки участников [5]. При этом доля стоимости государственного заказа,

выставленного на электронные аукционы в России и размещенного в условиях отсутствия конкуренции увеличилась в 1 квартале 2014 г. до 59%.

Таким образом, действующая система публичных закупок России не соответствует основным результатам мировых научных исследований в сфере теории аукционов, и использование в России английских обратных аукционов оказывает значительное негативное влияние на уровень конкуренции в сфере и без того низкоконтурных закупок публичных учреждений, а также приводит к монополизации соответствующих рынков. В связи с изложенным, считаем необходимым обеспечить незамедлительный переход к более конкурентным способам закупок, которыми могут, например, выступать аукционы с запечатанными конвертами, голландские аукционы, англо-голландские аукционы Пола Клемперера, или получивший особую популярность в мировой практике последних лет прокси-биддинг на основе аукционов первой цены.

Список литературы

1. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федеральный закон РФ от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 07.06.2013) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». - Режим доступа: локальный. - Дата обновления 23.07.2014.

2. О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона: распоряжение Правительства РФ от 15.05.2007 N 609-р(ред. от 25.12.2007) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». - Режим доступа: локальный. - Дата обновления 23.07.2014.

3. О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона: распоряжение Правительства РФ № 609-р (ред. от 25.03.2010)[Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». - Режим доступа: локальный. - Дата обновления 23.07.2014.

4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 04.06.2014) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». - Режим доступа: локальный. - Дата обновления 23.07.2014.

5. Показатели закупочной деятельности [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. Государство, общественные организации. – Режим доступа. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#

6. Vickrey, W. (1961) Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders, *Journal of Finance*, 16, 8-37.
7. Bikhchandani, S. Reputation in Repeated Second-Price Auctions // *Journal of Economic Theory*, 1988. – №46: с. 97-119.
8. Klemperer, P. Auction Theory: A Guide to the Literature // *Journal of Economic Surveys*, 1999. – 13: 227-286.
9. Bulow, J., Klemperer, P., Auctions vs. Negotiations // *American Economic Review*, 1996. – 86(1), 180-194.
10. Klemperer, P., What Really Matters in Auction Design // *Journal of Economic Perspectives*, 2001. – 16(1): 169-189.
11. Eichstädt, T. Applying Auction Theory to Procurement Auctions – An Empirical Study Among German Corporations. *Lecture Notes in Business Information Processing Volume 2*, 2008, pp 58-67
- 12.