



Government
Transparency
Institute

Михали Фазекаш^{1,2} и Иржи Скухровец³

Универсальные нормы - одностороннее применение: единый рынок ЕС для государственных закупок

Working Paper series: GTI-R/2016:01

Version 1.0

March 2016, Budapest, Hungary

¹ Кафедра социологии, Кембриджский университет, Кембридж, Великобритания, mf436@cam.ac.uk

² Институт прозрачности правительства, Будапешт, Венгрия

³ Институт экономических исследований, Карлов университет, Прага, Чехия, jskuhrovec@gmail.com



Краткий обзор

Открытый и справедливый доступ к государственным договорам о закупках является устоявшимся принципом во многих международных торговых соглашениях, и в том числе на едином рынке публичных закупок ЕС, где этот принцип, вероятно, является наиболее значительным среди других со своей устоявшейся единой регуляторной базой и обеспечением соблюдения. Тем не менее, предположительно низкая распространенность международной торговли в публичных закупках в рамках ЕС представляет собой тревожный вопрос, ставящий в тупик: только около 5% договоров о закупках заключаются с иностранными поставщиками. Эта ситуация представляет собой разительное отличие от общей открытости торговли между странами-членами ЕС, которая превышает 50% ВВП. При анализе используется статистика на уровне стран, а также административные данные на уровне договоров, с целью провести исследование, в какой степени этот разрыв обусловлен односторонним протекционизмом государства и что лежит в основе его движущей силы. Мы обнаружили, что в наибольшей степени эта тенденция обусловлена действиями государственных органов, использующих односторонние средства для поддержки отечественных фирм как на уровне страны, так и на уровне рынка. По нашим оценкам, основанным на использовании данных на уровне договоров, около 17% расходов на публичные закупки осуществляются на рынках, которые характеризуются односторонним протекционизмом. В то время как большинство из тех стран, которые прибегают к односторонним средствам являются одними из наименее хорошо управляемых стран в Европе, по крайней мере в соответствии с опросом восприятия, существует целый ряд неожиданных исключений: Дания и Финляндия, и в меньшей степени, Норвегия и Швеция оказываются закрывают свои внутренние рынки для иностранной конкуренции в значительно большей степени, нежели можно предположить учитывая их низкий уровень коррупции. Напротив, внутренние рынки Румынии и Польши закрыты в намного меньшей степени, нежели можно предположить, исходя из их уровня коррупции. Пример институтов ЕС, которые имеют, вероятно, гораздо меньше оснований оказывать предпочтение внутренним компаниям независимо от того, в какой стране-члене ЕС они находятся, свидетельствует о том, что открытость закупок может способствовать увеличению общей открытости торговли государств-членов в десять раз. Для того, чтобы в большей степени содействовать трансграничным закупкам необходимо контролировать применение правовых норм, используя аналитические методы «Больших данных». Кроме того, должна быть улучшена система обжалования.

Ключевые слова: Европейский союз, публичные закупки, единый рынок, коррупция, торговля



1. ВВЕДЕНИЕ

Открытый и справедливый доступ к государственным договорам является устоявшимся принципом во многих международных торговых соглашениях, в том числе в так называемом многостороннем Соглашении о правительственных закупках (СПЗ) Всемирной торговой организации¹. Среди этих соглашений, а также соглашений, предшествующих СПЗ, нормативно-правовой акт, регулирующий Европейский единый рынок публичных закупок², вероятно, является наиболее значительным со своей устоявшейся единой регуляторной базой и обеспечением соблюдения. В частности, он имеет сильную институциональную поддержку как относительно наказания за отсутствие правовой базы для переноса норм на национальный уровень, так и за ненадлежащее выполнение (например, Суд Европейского союза). Даже в такой хорошо управляемой части мира с надежными гарантиями для международной торговли, достаточно качественных свидетельств о том, как универсальные нормы открытой и справедливой торговли в государственных договорах изменяются национальными правительствами в пользу компаний с частными связями с (например, компании, находящиеся в собственности должностных лиц государственной власти или жертвователей на избирательные кампании). Если предполагаемые ограничения входа на рынок носят систематический характер, в результате потери эффективности могут быть значительными, так как суммы публичных закупок составляют примерно 13% от ВВП в странах Европейского Союза (ЕС) (Европейская комиссия, 2016). Кроме того, если Европейский единый рынок в сфере публичных закупок не может способствовать развитию торговли между членами ЕС и Европейской экономической зоны (ЕЭЗ)³ из-за частных мотивов, мы можем предположить с достаточной степенью достоверности, что другие торговые соглашения будут не в состоянии способствовать развитию торговли даже в больше степени.

Несмотря на столь явно выраженную экономическую роль рынков закупок в Европе и во всем мире, а также устоявшихся регуляторных мер, не существует никакого систематического исследования, которое бы оценивало влияние любого такого торгового соглашения на рынки закупок и потенциальные связи с партикуляризмом. Для того, чтобы устранить этот пробел в литературе, в этой статье ставится задача:

- 1) определить уровень одностороннего протекционизма в сфере публичных закупок в ЕС и Европейской экономической зоны;
- 2) определить движущие факторы коррупционных практик на уровне торгов, а также отделить частный фаворитизм от других его форм; и
- 3) изучить его распределение по странам и времени.

Односторонний протекционизм публичных закупок в сфере международной торговли относится к преднамеренному изменению универсальных норм открытого и справедливого доступа к государственным договорам для того, чтобы помочь отечественным компаниям с частными связями, учрежденными путем использования

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/overview_e.htm

² http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm

³ <http://www.efta.int/eea/policy-areas/goods/competition-aid-procurement-ipr/procurement> (приложение XVI)



дружбы, родства или приобретенного влияния⁴ (в этой статье термины партикуляризм и коррупция используются взаимозаменяемо).

В последующих разделах сделано ряд ключевых вкладов: во-первых, мы определили наличие большого пробела относительно публичных закупок в международной торговле в рамках ЕС, который сохраняется, несмотря на сильный институциональный базис. По нашим оценкам, по крайней мере 17% общих расходов на закупки приходится на рынки, которые защищены от конкуренции со стороны иностранных компаний коррупционными средствами. Во-вторых, этот разрыв объясняется главным образом действиями национальных правительств, которые манипулируют тем, каким способом правила открытых и справедливых публичных закупок применяются к конкретным торгам с целью поддержки отечественных фирм. Степень и формы такого одностороннего протекционизма варьируются в зависимости от страны, но он присутствует во всех странах-членах ЕС и ЕЭЗ. Поразительно, но некоторые хорошо управляемые страны, такие как Дания и Финляндия оказываются защищают свои рынки закупок в сравнительно высокой степени; в то время как некоторые страны, которые традиционно считаются более коррумпированными, такие как Польша и Румыния защищают свои рынки закупок от иностранной конкуренции относительно меньше. В-третьих, используя институты Европейского Союза, которые в совокупности, возможно, являются наименее протекционистскими учреждениями независимо от того, в какой стране они находятся, мы полагаем, что публичные закупки в сфере международной торговли в рамках ЕС могут увеличиться в десять раз, то есть с 5% в настоящее время до примерно 50%, что приблизительно соответствует уровню общей открытости торговли в Европе.

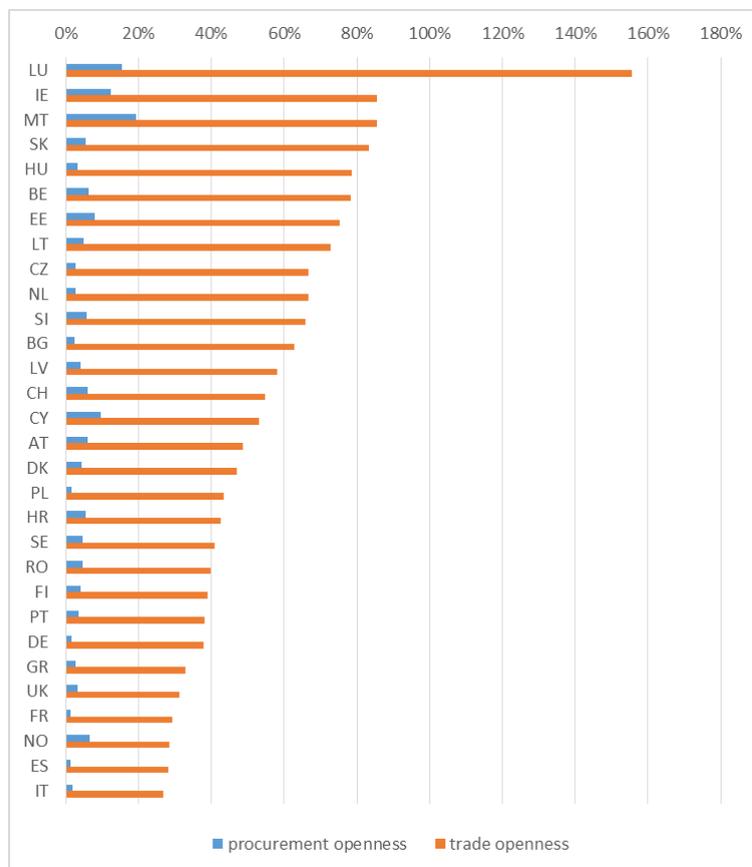
1.1 Вопрос, ставящий в тупик

В последующем анализе будет предпринята попытка объяснить две поразительные особенности публичных закупок в сфере международной торговли: их отсутствие и недостаточный уровень реагирования на институциональный базис ЕС. Во-первых, несмотря на то, что большинство, если не все государства-члены ЕС и ЕЭЗ представляют собой страны с весьма открытыми экономиками если речь идет о торговле между частными компаниями, эти же страны являются чрезвычайно закрытыми по отношению к государственным договорам (рис 1). В среднем, степень открытости торговли государств-членов, примерно в 10 раз выше их открытости относительно закупок (56,6% и 5,9% соответственно). Кроме того, открытость по отношению к торговле и закупкам в значительной степени не соответствует одним и тем же закономерностям для каждой отдельной страны.

⁴ Для широкого обсуждения концептуализации коррупции как партикуляризации или предвзятости см .:(Mungiu-Pippidi, 2015; North, Wallis, & Weingast, 2009; Rothstein & Teorell, 2008)



РИСУНОК 1. КОНТРАСТ ОТКРЫТОСТИ ТОРГОВЛИ С ОТКРЫТОСТЬЮ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК, ЕС + ЕЭЗ, В СРЕДНЕМ С 2009 ПО 2014 ГОДЫ



Во-вторых, страны-члены ЕС и ЕЭЗ импортируют, на первый взгляд, больше товаров, приобретённых посредством публичных закупок друг от друга, чем из стран, находящихся вне блока: в среднем, доля импортируемых закупок из государств-членов составляла на 0,08% больше, чем от государств, не являющихся членами ЕС в отношении всех возможных пар стран, являющихся импортерами-экспортерами в 2013 году (статистически значимо на уровне 0,1%). Вместе с тем это значение представляет собой очень небольшое различие (около одной четверти стандартного отклонения), и оно превращается в практически нулевое и незначительное если принять во внимание общий торговый оборот во всех отношениях. Этот простой расчет повышает вероятность того, что регуляторный базис относительно публичных закупок в ЕС/ЕЭЗ не в состоянии повысить уровень публичных закупок в сфере международной торговли в рамках ЕС по сравнению с уровнем публичных закупок в сфере международной торговли с третьими странами.



2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ БАЗИС

Протекционизм в публичных закупках означает, что отсутствует тот уровень торговли, который был бы возможен при других обстоятельствах. Для измерения того, в какой степени упущены возможности для закупок в сфере международной торговли требуется подходящий эталонный ориентир, символизирующий открытую, справедливую и свободную торговлю без коррупции. Такой ориентир устанавливается двумя различными способами на макро и микроуровнях: а) сравнивая закупки в сфере международной торговли с общим объемом торговли (т.е. преимущественно торговля по схеме «бизнес для бизнеса») и б) сравнивая рынки закупок государств-членов с рынками наиболее открытых государств-членов ЕС. Идентифицированные таким способом упущенные возможности относительно закупок в сфере международной торговли будут объясняться партикуляризмом по отношению к публичным закупкам до тех пор, пока более коррумпированные страны имеют больший торговый дефицит (макроуровень) и коррупционные риски в процессе проведения торгов сопутствуют упущенным возможностям относительно закупок в сфере международной торговли (микроуровень). Каждая из этих стратегий идентификации кратко изложена ниже.

Определение односторонних публичных закупок на макроуровне основывается на трех гипотезах: во-первых, в рамках ЕС и ЕЭЗ общий объем торговли не является или является в незначительной степени восприимчивым к манипуляциям со стороны государства из-за четкой правовой базы Европейского единого рынка, эффективного надзора и природы заключения договоров по схеме «бизнес для бизнеса» в подавляющем числе случаев.

Во-вторых, в рамках ЕС и ЕЭЗ публичные закупки в сфере международной торговли являются восприимчивыми к манипуляциям со стороны государства (то есть, со стороны центрального правительства, муниципалитетов, государственных предприятий и т.д.), в связи с тем, что контроль за имплементацией и мониторингом Директив о публичных закупках в значительной степени осуществляется государствами-членами, которые также являются основными покупателями. В-третьих, некоторые секторы публичных закупок являются по своей сути более открытыми для торговли, чем другие, в связи с тем, что товары легче транспортировать в другие страны, нежели услуги или строительные работы. Вместе эти три аргумента свидетельствуют о том, что открытость публичных закупок в сфере международной торговли определяется общей открытостью торговли и структурой расходов на закупки при отсутствии коррупции, иными словами, публичные закупки в сфере международной торговли являются такой же торговлей, как и в любая другая сфера торговли, если государство следует универсальным нормам. Подразумевается,

Г₁: Отклонение открытости публичных закупок от общей открытости торговли и структуры расходов на закупки, вероятно, связано с односторонним протекционизмом.

Однако отклонение открытости публичных закупок от того, что предсказывает общая открытость торговли и структура расходов на закупки может быть вызвано не только партикуляризмом, но и быть обусловлено высокими административными издержками относительно заключения контракта с иностранным поставщиком, например, такими как



осуществление переводов, выполнение работы на больших расстояниях. Более того, у государственных органов, как и покупателей могут быть такие специфические требования, которые затруднят успешное представление заявки иностранными компаниями даже при отсутствии частных мотивов. Следовательно, естественный контр-гипотезой является:

Г₂: Отклонение открытости публичных закупок от общей открытости торговли и структуры расходов на закупки, вероятно, связано с административными расходами и спецификой товаров.

Определение партикулярных публичных закупок на микроуровне осуществляется аналогично подходу на макроуровне, но при этом дополняющих его при помощи более систематически изложенной теоретической поддержки относительно определения спецификации товаров и частных мотивов. Макроуровень обозначает средний показатель соотношения между публичными закупками в сфере международной торговли, общим объемом торговли и структурой расходов по закупкам; микроуровень, напротив, постулирует, что наличие по крайней мере одного государства-члена для каждого рынка товаров приблизительно определяет оптимальную открытость, что, следовательно, может служить эталонным ориентиром. В таком случае, отклонение рынков государств-членов от этого эталонного ориентира, если оно также связано с риском коррупции на микроуровне, можно отнести к одностороннему протекционизму. Отклонения определяются в соответствии с двумя важнейшими измерениями: различием в открытости данного рынка от эталонного ориентира и различия в коррупционных рисках на уровне договоров по сравнению с эталонным ориентиром для каждого рынка товаров (например, сравнения осуществляются между странами-членами на уровне рынков товаров). Эти два измерения позволяют идентифицировать четыре типа рынков⁵ (таблица 1). Два типа представляют две крайности, которые составляют наибольший интерес для нас - универсальные закупки в сфере международной торговли и односторонний протекционизм:

1. Рынки стран-членов, которые являются **открытыми для закупок в сфере международной торговли**, характеризуются не очень большим отклонением от эталонного ориентира как с точки зрения открытости закупок в сфере международной торговли, так и относительно коррупционных рисков. Именно здесь происходят закупки в сфере международной торговли, как и следовало бы ожидать в мире без коррупции.
2. **Односторонний протекционизм** обнаруживается на рынках тех государств-членов, где отклонение от эталонного ориентира является значительным как в отношении открытости закупок в сфере международной торговли, так и в отношении коррупционных рисков. На этих рынках не только торговля могла бы достичь более значительных объёмов, но они также переполнены свидетельствами о коррупции, которая обычно используется для ограничения доступа на рынок фирмам без связей.

⁵ Рынки, на которых ни одно государство-член не имеет каких-либо иностранных поставщиков, скорее всего, являются по своей природе закрытыми для закупок в сфере международной торговли, поэтому они исключены из анализа.



Остальные два типа представляет собой смешанные сочетания открытости и коррупционных рисков:

3. Специфика товаров характеризует те рынки стран-членов, где существует высокая степень упущенных возможностей относительно закупок в сфере международной торговли по сравнению с эталонным ориентиром, при этом коррупционные риски на микроуровне являются низкими. Вполне возможно, на этих рынках государств-членов покупаются в основном товары, характерные для конкретной страны, вследствие этого, количество иностранных поставщиков по сравнению с эталонным ориентиром существенно ниже. Отсутствие коррупционных рисков на микроуровне свидетельствует о том, что торговый дефицит не вызван манипулированием государством процессом закупок.
4. Партикуляристская торговля характерна для тех стран-членов, у которых уровень упущенных возможностей относительно закупок в сфере международной торговли является низким по сравнению с эталонным ориентиром, а коррупционные риски на микроуровне повсеместны. Такие рынки стран-членов являются практически такими же открытыми как и рынок страны-эталона, но они характеризуются значительно более высокими коррупционными рисками, которые свидетельствуют о наличии в них смешанной динамики: с одной стороны, иностранным компаниям предоставляется доступ на рынок, с другой стороны, они скорее всего, оказываются в среде с высоким уровнем коррупции.

ТАБЛИЦА 1. ТИПОЛОГИЯ РЫНКОВ В СООТВЕТСТВИИ С ТАКИМИ КРИТЕРИЯМИ КАК ОТКРЫТОСТЬ ПО ОТНОШЕНИЮ К ТОРГОВЛЕ И КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ

		Разница в коррупционных рисках	
		Низкий	Высокий
Разница относительно рыночной открытости торговли	Низкий	Открытая торговля	Партикуляристская торговля
	Высокий	Специфика товаров	Односторонний протекционизм

Ожидается что страны, которые в целом характеризуется универсальным применением правил в публичных закупках, воздержаться от одностороннего протекционизма в соответствии с приведенным выше определением рыночного уровня, тогда как страны, характеризующиеся партикуляризмом, как правило, более склонны к одностороннему протекционизму. Таким образом, мы можем объединить приведенные выше теории рыночного уровня с нашими общими ожиданиями о том, как работают режимы управления, строя гипотетическую модель:

Г₃: Страны с высоким уровнем коррупционных рисков, более склонны к расходам на рынках, характеризующихся односторонним протекционизмом на микроуровне.



3. ДАННЫЕ И МЕТОДЫ, ВКЛЮЧАЯ ПОКАЗАТЕЛИ

3.1 Данные и показатели

При анализе используются статистические данные на уровне стран, а также административные данные на уровне договоров, давая возможность осуществить анализ на макро- и микроуровнях. Данные относительно международной торговли, а также восприятия коррупции на уровне стран составлены на основе базы данных Всемирного банка⁶. Данные относительно публичных закупок на уровне договоров, взяты из объявлений о закупках за 2009-2015 годы в странах ЕС и Европейской экономической зоны. Объявления публикуются в так называемом Электронном ежедневнике тендеров (TED), который является интернет-версией «Дополнения к Официальному журналу ЕС», посвященным публичным закупкам в ЕС (DG GROWTH, 2015). Данные представляют собой полную базу данных относительно всех процедур публичных закупок, проведенных в соответствии с Директивой ЕС по публичных закупках в ЕС и ЕЭЗ, независимо от источника финансирования (например, финансируемые ЕС или на национальном уровне). База данных была представлена Европейской комиссией - DG GROWTH⁷, которая также осуществила некоторые проверки качества данных и улучшения. TED содержит переменные, наблюдаемые в 1) назначениях торгов, и 2) уведомлениях о договорах о закупках. Законодательство всех стран-членов о публичных закупках находится в рамках Директив о публичных закупках ЕС, следовательно, национальные базы данных являются непосредственно сопоставимыми (Европейская комиссия, 2014). База данных TED содержит более 3 млн договоров, при этом договора, содержащие информацию ниже пороговых значений, при достижении которых требуется представлять отчетность⁸ были исключены из базы данных. Эта база данных непосредственно отражает цель политики открытия внутренних рынков публичных закупок, поскольку в ней намеренно содержится все те тендеры, которые представляют интерес для компаний-экспортеров. Базу данных, используемую в данном анализе, включая показатели коррупционных рисков можно загрузить по ссылке <http://digiwhist.eu/resources/data/>.

К сожалению, некоторые ошибки данных делают необходимым корректировку данных и осторожного использования некоторых переменных. Распределение данных о ценах является подозрительным, так как некоторые резко выделяющиеся наблюдения варьируются от нуля до значений, превышающих полностью ВВП стран, что может потенциально вызвать ошибки в наших результатах. Таким образом, мы чаще используем количество договоров, а не общую стоимость тендеров. Если используются суммы, они следуют из цен винсоризованных при 99,5 процентиле, то есть с ценами, которые фактически ограничены стоимостью 23,3 млн. EUR. Более того, идентификаторы стран подлежали корректировкам, была произведена повторная

⁶ <http://data.worldbank.org/>

⁷ Исходные данные можно загрузить с: <https://open-data.europa.eu/en/data/dataset/ted-csv>

⁸ <http://www.ojec.com/threshholds.aspx>



маркировка зависимых территорий Франции Реюньон и Мартиника как частей Франции. Ключевые показатели, используемые в анализе, были следующими:

- Открытость закупок рассчитывается из данных о закупках в зависимости от того, к какой стране принадлежит как подрядчик, так и поставщик. Относительно них открытость рассчитывается просто как доля тендеров с зарубежными поставщиками относительно общего количества тендеров.
- Общая открытость торговли рассчитывается на макроуровне на основании данных Всемирного банка, непосредственно определяющих показатель «Импорт товаров и услуг (% от ВВП)».
- Структура расходов на закупки измеряется с использованием базы данных TED путем классификации основных секторов⁹ на сектора закупок с низкой, средней и высокой открытостью в соответствии со средним показателем открытости закупок в Европе. Чтобы получить 3 группы с равным числом секторов, мы применили два порога: 1,75% и 4,5%.
- Индикатор коррупции также составлен на основе данных Всемирного банка, где непосредственно используется индикатор «Контроль коррупции: оценка».
- Коррупционные риски на уровне договоров рассчитываются на основе базы данных TED с учетом так называемого индекса риска коррупции (CRI) как наилучшего инструмента, доступного на таком микроуровне (Fazekas & Kocsis, 2015). CRI непосредственно отражает методы потенциально преднамеренных ограничений конкуренции, таких как единая заявка, представленная на конкурентных рынках, а также чрезмерно короткие строки объявления, что усложняет участникам торгов процесс подготовки своих заявок, если они не были информированы неофициально перед официальным опубликованием.

3.2 Методология

Были проведены два типа анализов: регрессии групп на уровне страны и иерархическая кластеризация на уровне рынка. Каждый из этих анализов применяется кратко без подробного обсуждения технических деталей. При анализе группы была произведена оценка следующего уравнения регрессии (с использованием фиксированных, а также случайных эффектов спецификаций):

$$\begin{aligned} \text{Открытость закупок } i,t \\ = \alpha_i + \beta_1 \text{открытость торговли}_{i,t} + \beta_2 \text{структура расходов на закупки } i,t + \varepsilon_{i,t} \end{aligned}$$

Остаток по стране и по периодам $\varepsilon_{i,t}$ представляет собой объем закупок в сфере международной торговли, который невозможно объяснить общей структурой открытости

⁹ Секторы определяются с использованием двухзначных категорий CPV, см. <http://simap.ted.europa.eu/en/web/simap/cpv>



торговли и структурой расходов на закупки. В той мере, в какой этот остаток соотносится с восприятием коррупции и показателями объективной коррупции, он идентифицируется как оценка одностороннего протекционизма.

Для рыночного иерархического кластерного анализа рынка были идентифицированы три категориальных переменных, характеризующих каждый рынок: i) рынок товаров (трехзначный код CPV¹⁰), ii) пограничный регион (регион NUTS-2¹¹, граничащий с другим государством-членом или нет); и iii) размер договора (выше или ниже среднего уровня товаров по рынку). Такой подход приводит к 1634 различным рынкам, некоторые из которых присутствуют (т. е. присутствуют фактические расходы) во всех странах-членах, а некоторые лишь в нескольких из них. Наиболее открытые рынки государств-членов были просто идентифицированы путем выбора государства-члена с максимальной открытостью закупок на каждом из 1634 рынков. Иерархическая кластеризация¹² проводилась с использованием двух измерений: отклонение рыночного уровня государства-члена от эталонного ориентира с точки зрения открытости закупок и Индекса риска коррупции. После этого рынки государств-членов, для которых характерным было наличие одностороннего протекционизма, проверяются с использованием показателей коррупции на уровне страны, отражающих наше ожидание того, что более коррумпированные страны будут расходовать больше на рынки, характеризующиеся односторонним протекционизмом.

Несмотря на то, что сочетание макро- и микроанализа с различными эталонными ориентирами и различными источниками данных обеспечивает надежную аналитическую основу для выявления одностороннего протекционизма, существуют три вида ограничений для нашего подхода. Во-первых, нет никакой гарантии, что ни средний по Европе, ни лучший европейский эталонный показатель действительно будут приблизительно соответствовать оптимальной открытости закупок. Нельзя отвергнуть тот факт, что даже самая открытая страна применяет определенную степень одностороннего протекционизма. Кроме того, правительства обычно приобретают готовые товары, в то время как большая часть торговли между частными компаниями осуществляется на уровне сырья и товаров промежуточного назначения, что делает общую открытость торговли эталонного ориентира потенциально проблематичной. Во-вторых, некоторые ключевые переменные почти наверняка подвержены ошибкам измерений. Показатели коррупции с тревожными индикаторами на уровне договора, такими как наличие одного участника в торгах, скорее всего, недооценивают коррупционные риски, так как многие сложные стратегии уклонения от обнаружения остаются необнаруженными (что может быть более широко использовано в хорошо управляемых странах с более сильными надзорными органами). Это приведет к переоценке показателя распространенности рынков, характеризующихся спецификой товаров, поскольку «истинные» коррупционные риски недооцениваются. Кроме того,

¹⁰ Полное описание общей терминологии лексики закупок (CPV) см.: <http://simap.ted.europa.eu/en/web/simap/cpv>

¹¹ Для получения дополнительной информации о статистическом классификаторе объектов административно-территориального устройства (NUTS) см. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

¹² Мы использовали кластерный алгоритм Stata 13.1 со средним методом цепочек и евклидовой дистанционной мерой.



открытость закупок определяется как международные договора о закупках; однако для многих компаний может оказаться более выгодным создание иностранных дочерних компаний для осуществления закупок в сфере международной торговли, учитывая легкость создания компаний в ЕС и ЕЭЗ. Хотя это, безусловно, может привести к недооценке закупок в сфере международной торговли. Цель политики, закрепленной в Директивах о публичных закупках, заключается в увеличении количества межгосударственных закупок, а не поощрении компаний к созданию иностранных дочерних компаний. В-третьих, также возможно, что государственные органы имеют в действительности уникальные требования при осуществлении закупок, что делает сравнение с торговлей между частными компаниями, вводящим в заблуждение. В совокупности предубеждения могут варьироваться, оставляя нас без четкого вывода, кроме как необходимости продолжать работу и относиться с осторожностью к использованию результатов, представленных в этой статье.

4. Результаты

4.1. Односторонний протекционизм на уровне стран

В соответствии с теоретическими ожиданиями на макроуровне и спецификацией регрессии, описанными выше, в Таблице 2¹³ приводятся 5 различных моделей регрессии с фиксированными эффектами. Как и ожидалось, увеличение доли расходов на рынках закупок с высоким уровнем открытости увеличивает открытость закупок: расходы на уровне 1% приводят к увеличению на 0,2%. Влияние открытости торговли на открытость закупок в значительной степени незначительно, что обусловлено сильной зависимостью каждой страны от избранного пути (то есть низкой величиной колебания временных последовательностей открытой торговли). Тем не менее, сильно коррелируясь с открытостью торговли, общий валовой ВВП является важным средством прогнозирования наряду с ожиданиями: увеличение размера экономики на 1% примерно снижает открытость закупок на 5% в соответствии с моделью 5.

¹³ Тесты Хаусмана показывают, что регрессии с фиксированными эффектами соответствуют структуре данных лучше, чем случайными эффектами.



ТАБЛИЦА 2. РЕГРЕССИИ ГРУПП С ФИКСИРОВАННЫМИ ЭФФЕКТАМИ, ОБЪЯСНЯЮЩИЕ ОТКРЫТОСТЬ ЗАКУПОК, 2009-2014 ГОДЫ, ЕС+ ЕЭЗ

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	открытость закупок	открытость закупок	открытость закупок	открытость закупок	открытость закупок
открытость торговли	-0,0101 (0,659)		-0,0217 (0,288)	0.000628 (0,979)	0,00131 (0,957)
доля расходов рынков закупок, открытых на среднем уровне		0,0877 ** (0,002)	0,0663 * (0,016)	0,0746 ** (0,007)	0,0743 ** (0,007)
доля расходов рынков закупок с высоким уровнем открытости		0,179 *** (0,000)	0,196 *** (0,000)	0,207 *** (0,000)	0,204 *** (0,000)
валовой ВВП (ППС, постоянный в 2011 USD)					-0,0564 (0,090)
валовой ВВП на душу населения (ППС, постоянный в 2011 USD)				-0,0574 (0,064)	
N	173	176	173	173	173
N_g	30	30	30	30	30
r2_o	0,396	0,0734	0,00198	0,0320	0,410

p - значение в скобках

* p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001

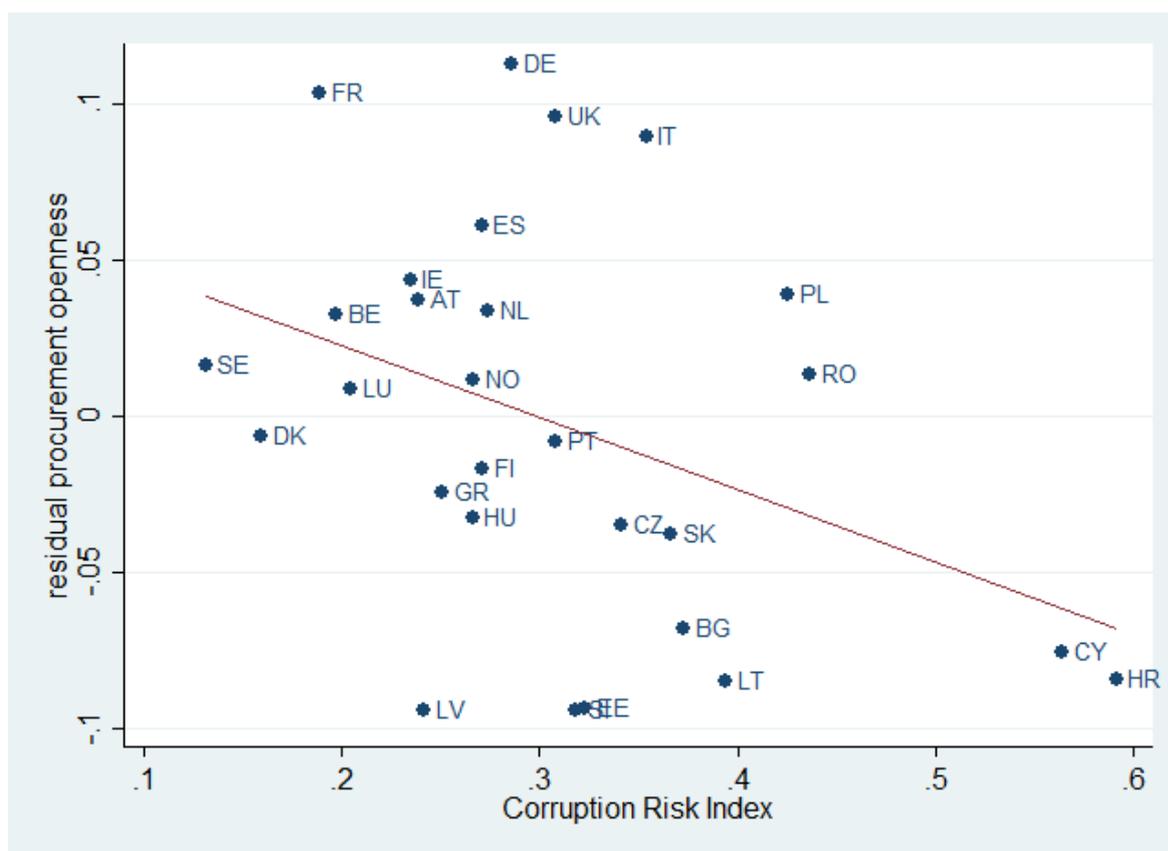
Чтобы пролить свет на то, поддерживаются ли Γ_1 или Γ_2 данными, то есть является ли упущенная возможность относительно закупок в сфере международной торговли связанной с партикуляризмом или другими явлениями, такими как административные расходы, мы сопоставили остаток модели 5 указанной выше с показателями коррупции на уровне страны. Вариант с использованием Индекса риска коррупции показан на рисунке 2. Частично подтверждая нашу предпочтительную интерпретации в соответствии с Γ_1 , все показатели коррупции коррелируются с остатком пропорционально масштабам 0,39-0,44. Рисунок 2 уже демонстрирует интересную информацию о структуре предполагаемого одностороннего протекционизма: с одной стороны, ряд неожиданных стран находится под горизонтальной линией 0, представляющей средний уровень в ЕС+ЕЭЗ, в первую очередь две хорошо управляемые страны: Дания и Финляндия, похоже, являются значительно менее открытыми, чем их структурные характеристики, т.е. общая открытость торговли и



структура расходов на закупки. С другой стороны, некоторые страны намного выше красной линии регрессии, представляют собой среднюю взаимосвязь между остаточной открытостью закупок и общей коррупцией в стране. Например, Польша и Румыния, две страны с высоким риском, как представляется, претендуют на значительно больший уровень закупок в сфере международной торговли, чем предполагает их уровень коррупции.

Несмотря на то, что мы могли бы получить некоторые подтверждающие доказательства, анализ на уровне рынка должен подтвердить вывод о том, что в Европе существует значительный односторонний протекционизм, несмотря на существенную правовую базу и усилия по мониторингу, направленные против протекционизма.

РИСУНОК 2. ОСТАТОК ОТКРЫТОСТИ ЗАКУПОК НА УРОВНЕ СТРАНЫ (БОЛЕЕ ВЫСОКИЕ ЗНАЧЕНИЯ УКАЗЫВАЮТ НА ОТКРЫТОСТЬ, ПРЕВЫШАЮЩУЮ ПРОГНОЗ) И ИНДЕКС РИСКА КОРРУПЦИИ (CRI), 2009-2014, ЕС + ЕЭЗ



4.2. Односторонний протекционизм на уровне рынка

В этом разделе мы переходим к определению на микроуровне одностороннего протекционизма путем непосредственной кластеризации рынков государств-членов, как указано в разделе 3.2, в соответствии с их отклонением от показателя эталонного ориентира относительно рыночной открытости рынка и коррупционных рисков.



Теоретические ожидания относительно четырех кластеров подтверждаются данными (подробности о оптимальных номерах кластера см. приложение А). Несмотря на то, что точные границы кластеров в некоторой степени являются неясными, общая типология четко подходит для данных.

В соответствии с первоначальным вопросом, ставящим в тупик относительно большого количества упущенных возможностей по отношению закупкам в сфере международной торговли (рис. 1), открытый торговый кластер является небольшим по размеру и представляет собой исключение, а не правило, тогда как кластер одностороннего протекционизма охватывает значительную часть всех проанализированных расходов: 17% (таблица 3). Тот факт, что партикулярный торговый кластер целиком охватывает подавляющее большинство расходов на закупки по всей Европе, свидетельствует о том, что торговля далека от обеспечения единообразия равномерно, кроме того, часто приходится учитывать условия коррупции в принимающей стране.

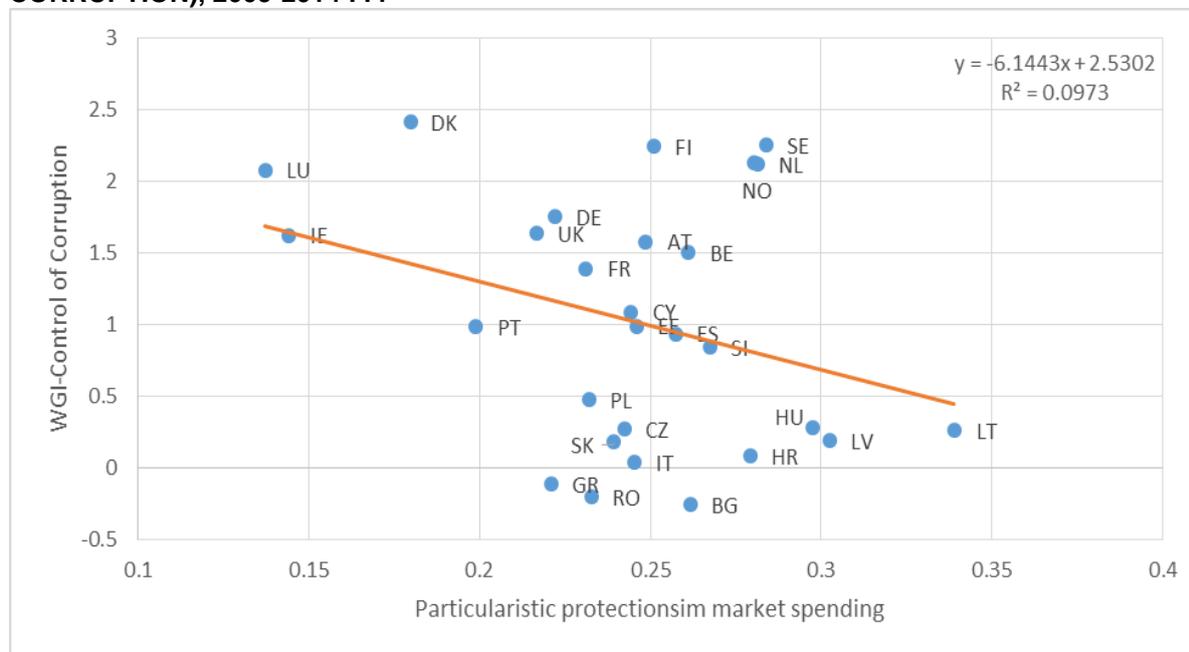
ТАБЛИЦА 3. ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ИДЕНТИФИЦИРОВАННЫХ КЛАСТЕРОВ

	Общая сумма расходов в миллиардах EUR	Доля расходов	N рынки	Упущенные возможности относительно закупок в сфере международной торговли	Различия в коррупционных рисках (CRI)
Партикуляристская торговля	1,620.0	79%	5, 530	-0,83	0.02
Односторонний протекционизм	350,0	17%	1, 975	-0,05	-0,01
Спецификация товара	66,0	3%	652	0,89	-0,11
Открытая торговля	4,7	0%	58	-0,40	-0,62
Всего	2,040.0	100%	8, 215	-0,50	0,00

Чтобы еще раз подтвердить обоснованность этих выводов, доля расходов на рынках, характеризующихся односторонним протекционизмом, коррелируется с показателями коррупции на уровне страны, в ожидании, что большее количество коррумпированных стран будут тратить более значительные суммы на такие рынки. Тест является подтверждением соотношения с коэффициентами линейной корреляции величиной 0,21-0,39 в зависимости от используемых показателей коррупции. Тем не менее, есть ряд неожиданных исключений, в первую очередь Дания, Финляндия, Норвегия, Нидерланды и Швеция (рис. 3). Удаление этих стран из анализируемой модели приведет к тому, что корреляция превысит 0,5, указывая на гораздо более сильное взаимоотношение. Сопоставление этих результатов с анализом на макроуровне определяет общий ряд стран-исключений: Дания и Финляндия – на конце шкалы, характеризующейся большим партикуляризмом, чем ожидалось, а Румыния и Польша - на конце шкалы, характеризующейся меньшим партикуляризмом, чем ожидалось.



РИСУНОК 3. РАСХОДЫ НА РЫНКИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕСЯ ОДНОСТОРОННИМ ПРОТЕКЦИОНИЗМОМ И ПОКАЗАТЕЛЯМИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ -КОНТРОЛЬ ЗА КОРРУПЦИЕЙ (WGI-CONTROL OF CORRUPTION), 2009-2014 ГГ.

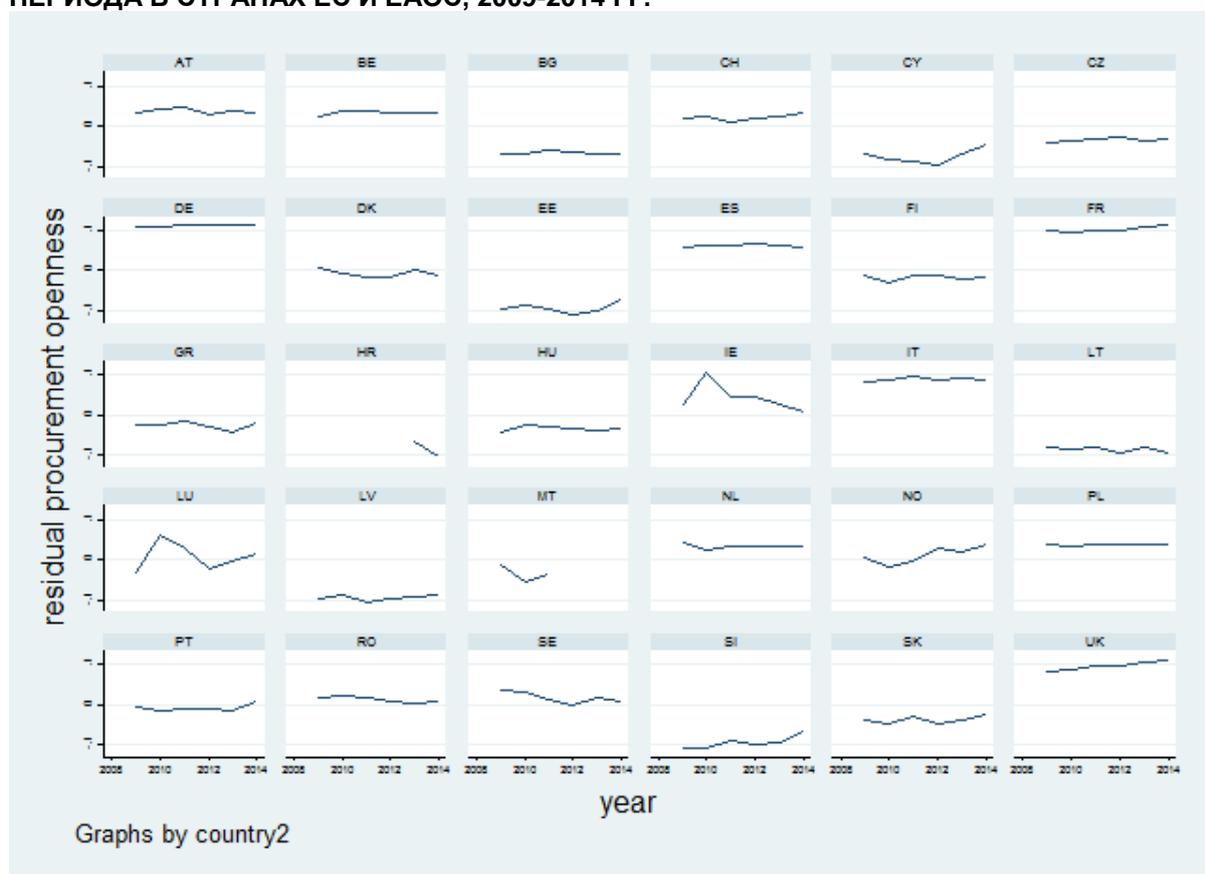


4.3 Закономерности одностороннего протекционизма

Хотя приведенные выше результаты являются лишь предварительными и требуют дальнейшего изучения и тестирования, они заслуживают исследовательского анализа в разных странах в течение продолжительного периода. Во-первых, остаточная открытость закупок, то есть закупки в сфере международной торговли, не объясненные общей структурой открытости торговли и расходов на закупки, свидетельствует о том, что, хотя большинство стран были последовательными на протяжении 2009-2014 годов, некоторые заметно изменили свои показатели работы. Некоторым странам, таким как Ирландия или Швеция, удалось ухудшить свою эффективность, став более закрытыми; в то время как другие пошли в обратном направлении, улучшая свои показатели, например, такие страны как Норвегия или Словения (рисунок 4).



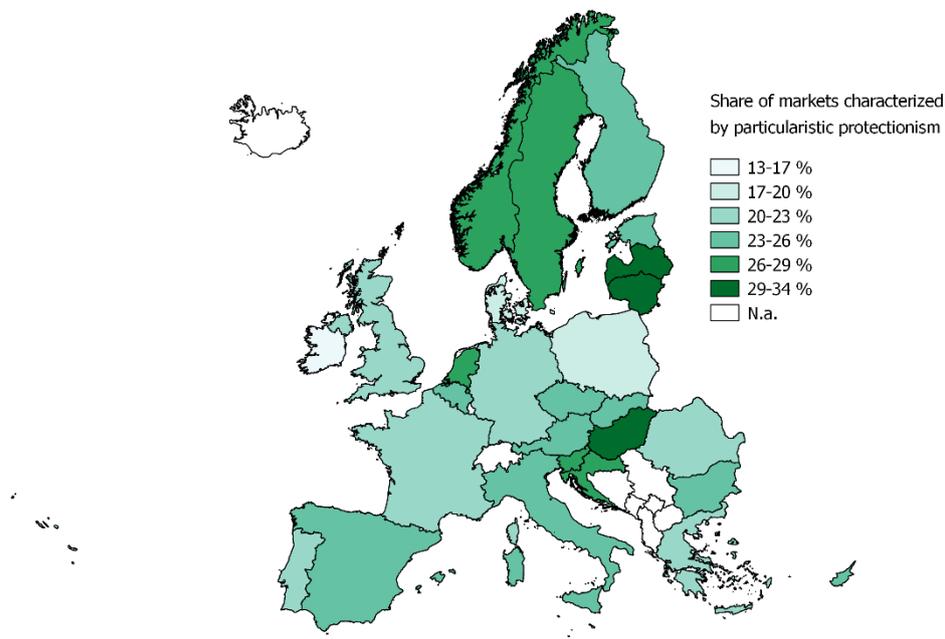
РИСУНОК 4. ОСТАТОЧНАЯ ОТКРЫТОСТЬ ЗАКУПОК В ТЕЧЕНИИ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОГО ПЕРИОДА В СТРАНАХ ЕС И ЕАОС, 2009-2014 ГГ.



Во-вторых, дополнительно подтверждая предыдущие выводы, хорошо управляемые скандинавские страны, в первую очередь Норвегия, Швеция и Финляндия, а также Дания, по-видимому, используют односторонние средства для защиты своих рынков в гораздо большей степени, чем можно предположить, учитывая широко распространенное восприятие коррупции (рисунок 5). Вопреки утверждениям, что такая тенденция связана с небольшими рынками этих стран, в других аналогичных небольших странах, таких как Ирландия или Португалия, ситуация намного лучше.



РИСУНОК 5. КАРТА ЕВРОПЫ В СООТВЕТСТВИИ С ДОЛЕЙ НАЦИОНАЛЬНЫХ РАСХОДОВ НА РЫНКАХ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИХСЯ ОДНОСТОРОННИМ ПРОТЕКЦИОНИЗМОМ



5. Выводы и последствия осуществляемой политики

В результате анализа было установлено, что существует значительное количество упущенных по разным причинам возможностей закупок в сфере международной торговли. Большая часть этого недостатка может быть отнесена к деятельности государственных органов, использующих односторонние средства для поддержки отечественных фирм как на уровне страны, так и на уровне рынка. По нашим оценкам, основанным на использовании данных на уровне договоров, около 17% расходов на публичные закупки, осуществляются на рынках, характеризующихся односторонним протекционизмом. В то время как большинство из тех стран, которые прибегают к односторонним средствам являются одними из наименее хорошо управляемых стран в Европе, по крайней мере в соответствии с опросом восприятия, существует целый ряд неожиданных исключений из правил: Дания и Финляндия, и в меньшей степени, Норвегия и Швеция оказываются закрывают свои внутренние рынки для иностранной конкуренции в значительно большей степени, нежели можно предположить учитывая их низкий уровень коррупции. Напротив, внутренние рынки Румынии и Польши закрыты в намного меньшей степени, чем можно предположить, учитывая их уровень коррупции.

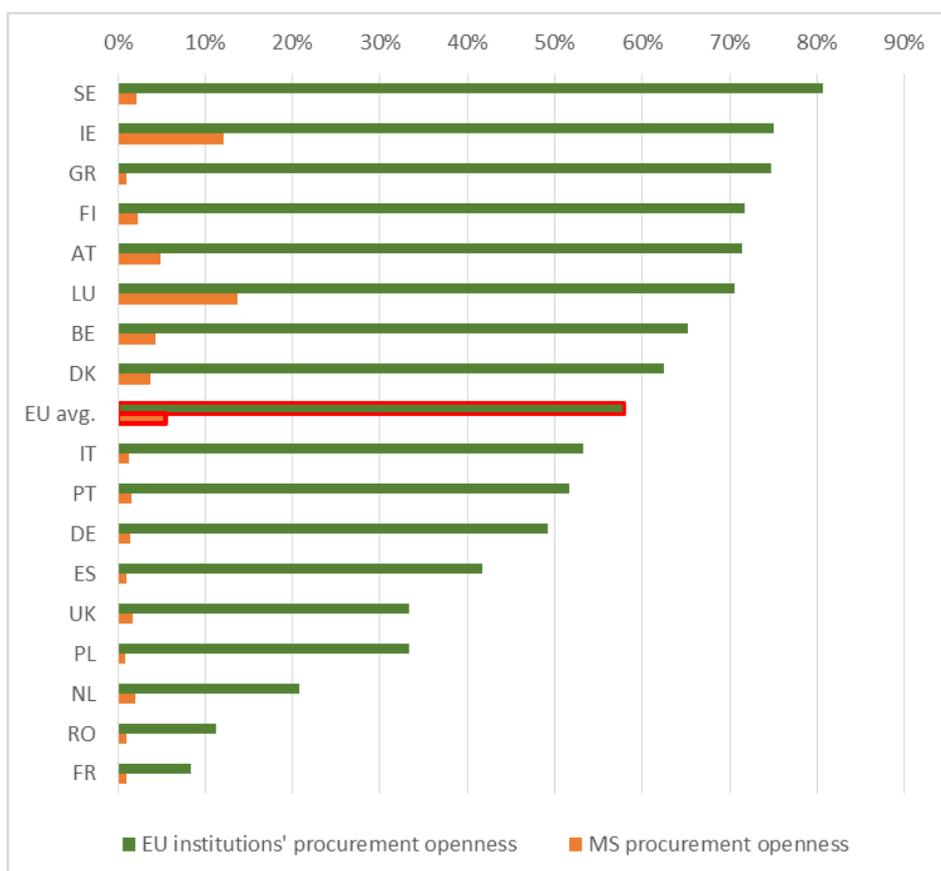
Использование до сих пор метода эталонных ориентиров, вероятно, в недостаточной степени учитывает общий объем одностороннего протекционизма, поскольку вполне возможно, что даже в самом универсальном государственном секторе будут



применяться в некоторой степени внутренние предпочтения, которые возможно, даже являются связанными с конкретными контактами между государственными и частными субъектами. Однако институты ЕС не привязаны ни к какой национальной экономике в той же степени, что и национальные общественные институты, поэтому они могут обозначить ориентир относительно того, каким будет уровень закупок в сфере международной торговли при отсутствии внутренних предпочтений.

Сравнение открытости закупок в государствах-членах с открытостью закупок институтов ЕС в государствах-членах, в которых они находятся, демонстрирует поразительную картину: институты ЕС являются в 10 раз более открытыми, нежели принимающие их страны, которые имеют лишь умеренную связь между открытостью государств-членов и открытостью институтов ЕС (коэффициент линейной корреляции = 0,47) (рис. 6). Интересно отметить, что институты ЕС в Нидерландах, Румынии и Франции являются единственными, которые находятся ближе к своим национальным партнерам, равняющимся средним значениям, а не к другим институтам ЕС. Тем не менее, сравнение с институтами ЕС свидетельствует о том, что повышение открытости и справедливости международной торговли в государственных договорах является возможным, что потенциально может увеличить уровень закупок в сфере международной торговли внутри ЕС и ЕЭЗ в 10 раз.

РИСУНОК 6. ОТКРЫТОСТЬ ЗАКУПОК В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ И ИНСТИТУТАХ ЕС, РАЗМЕЩЕННЫХ В НИХ, ГОСУДАРСТВА-ЧЛЕНЫ ВМЕСТЕ С ИНСТИТУТАМИ ЕС, ПРИСУДИВШИЕ НЕ МЕНЕЕ 50 ДОГОВОРОВ В 2009-2014 ГОДАХ





5.1 Рекомендации

В этом предварительном анализе предоставлено достаточное количество доказательств того, что односторонний протекционизм является существенным и постоянным в странах Европы как с низкой так высокой степенью интегрированности. Это утверждение судя по всему является верным, несмотря на значительную правовую базу, регулирующую открытую и справедливую торговлю, указывающую на изменения универсальных норм на стадии их выполнения, то есть при проведении торгов. Следовательно, при осуществлении реформы в этой сфере должны быть предприняты усилия найти более эффективные решения относительно партикуляризма в пределах существующего институционального базиса:

- Контролировать имплементацию Директив о публичных закупках на уровне тендеров, а не фокусироваться на проверке правил и институциональных установок. Аналитические инструменты «Больших данных» предоставляют информацию в реальном времени о рисках коррупции и антиконкурентном поведении, которые могут быть частью повседневной политики¹⁴.
- Совершенствовать системы обжалования в государствах-членах и предоставить больше полномочий Суду Европейского союза, поскольку он продемонстрировал свою эффективность в борьбе с антиконкурентной практикой со стороны органов государств-членов (Fazekas & Gamir, 2015).

¹⁴ Обзор доступных инструментов см. в разделе <http://digiwhist.eu/resources/research-and-policy-papers/>



БИБЛИОГРАФИЯ

- DG GROWTH. (2015). TED Structured Dataset (2009-2014), *Tenders Electronic Daily, supplement to the Official Journal of the European Union*. Brussels.
- European Commission. (2014). *Public Procurement Indicators 2012*. Brussels.
- European Commission. (2016). *Public Procurement Indicators 2014*. Brussels.
- Fazekas, M., & Gamir, A. F. (2015). *Implementing the EU Public Procurement Directives: Effectiveness of the European Commission and the Court of Justice of the European Union as anticorruption actors*. Berlin.
- Fazekas, M., & Kocsis, G. (2015). *Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data* (No. GTI-WP/2015:02). Budapest.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21(2), 165–190.



ПРИЛОЖЕНИЕ А - ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОПТИМАЛЬНЫХ КЛАСТЕРОВ

ТАБЛИЦА 4 . CALINSKI / HARABASZ ПСЕВДО-F ПОКАЗАТЕЛИ ОПТИМАЛЬНОГО
КОЛИЧЕСТВА КЛАСТЕРОВ

Количество кластеров	Calinski / Harabasz псевдо- F
2	6878,03
3	12726,8
4	8798,04
5	7378,79
6	6137,32
7	5237,16
8	5471,67
9	4936,79
10	4396,97
11	5199,94
12	5257,52
13	5014,21
14	4629,75
15	4309,09

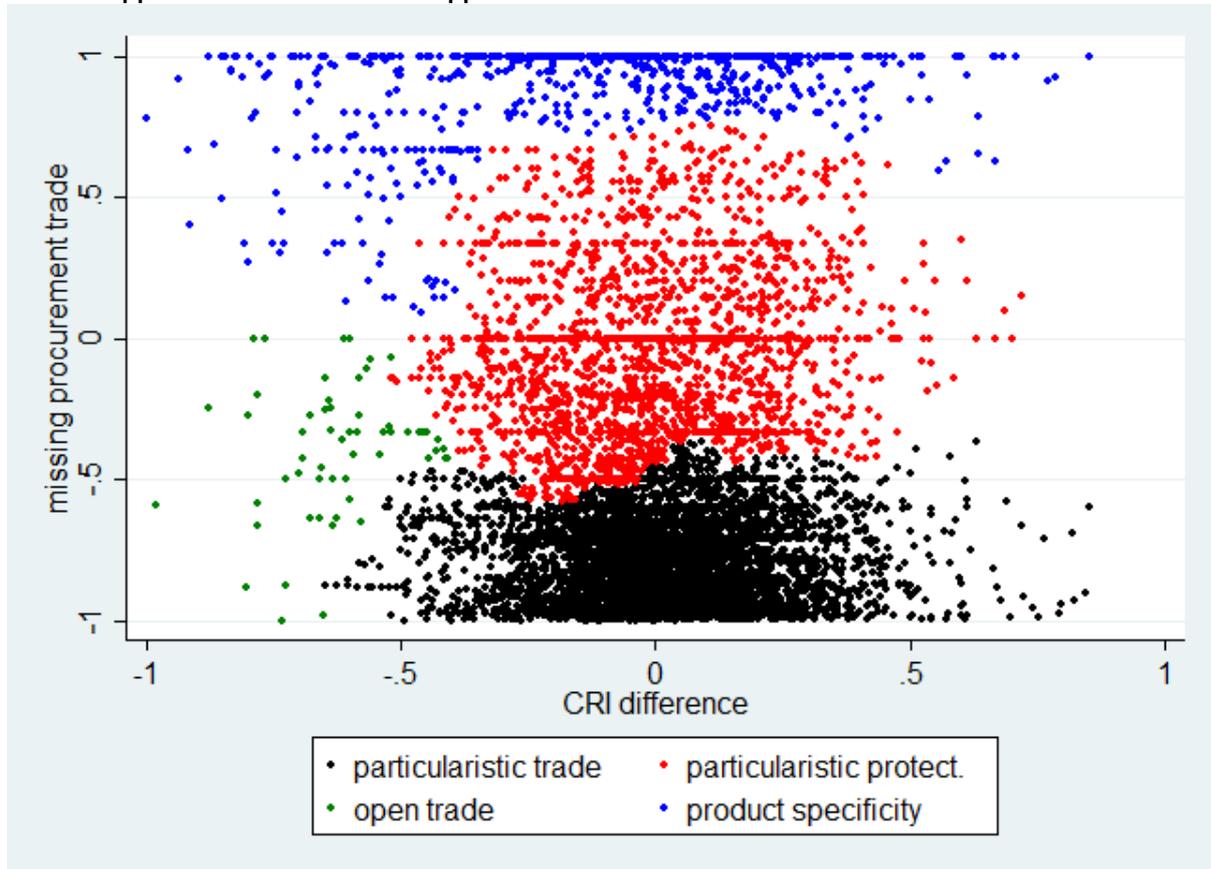


ТАБЛИЦА 5 . ДУДА / ХАРТ ПОКАЗАТЕЛИ ОПТИМАЛЬНОГО КОЛИЧЕСТВА КЛАСТЕРОВ

Количество кластеров	Дуда / Харт	
	Je(2)/Je(1)	псевдо Т-в квадрате
1	0,5442	6878,03
2	0,4066	11033,35
3	0,951	304,37
4	0,4847	690,97
5	0,9489	316,74
6	0,4077	241,14
7	0,5617	1284,52
8	0,6256	288,45
9	0,527	29,62
10	0,7075	2408,06
11	0,5529	912,11
12	0,6542	272,73
13	0,8725	4,24
14	0,6004	25,29
15	0,4148	177,73



РИСУНОК 7. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЫНКОВ В СООТВЕТСТВИИ С ФОРМИРОВАНИЕМ РАЗМЕРОВ КЛАСТЕРА И ЧЛЕНСТВА КЛАСТЕРА, РЫНКИ С БОЛЕЕ ЧЕМ 5 ДОГОВОРОВ, ПРИСУЖДЕННЫХ В 2009-2014 ГОДАХ



Примечание: упущенные возможности относительно открытости пересчитаны на [- 1; + 1] интервал для того, чтобы сделать его полностью соизмеримым с различиями CRI.