

DOI 10.52260/2304-7216.2022.4(49).17
УДК 338.242.4
ГРНТИ 06.56.31

Д.Б. Есмагамбетов*, докторант PhD¹
Л.И. Кусайнова, к.э.н., профессор¹
А.Х. Галиева, д.э.н., профессор²
Академия государственного управления
при Президенте РК, г. Астана, Казахстан¹
Esil University, г. Астана, Казахстан²
* – основной автор (автор для корреспонденции)
e-mail: d.yessmagambetov@apa.kz

ИННОВАЦИОННЫЙ ПОДХОД К РАЗВИТИЮ МЕСТНОГО СОДЕРЖАНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ

В условиях международных экономических интеграций каждая страна пытается помочь своим товаропроизводителям выстоять против внешней конкуренции. Политика требования местного содержания в данном случае применяется как один из методов протекционизма, основанный на использовании внутреннего спроса, в том числе создаваемого государственными закупками. При этом чрезмерно строгая политика, действующая в течение продолжительного времени, дает негативный эффект в виде снижения конкурентоспособности тех, кому она призвана помочь.

В ходе написания данной статьи проведен анализ действующего подхода применения требований местного содержания в государственных закупках работ; проанализирован процесс государственных закупок работ, включая этапы планирования, проектирования, определения подрядчика, а также постконтрактные процессы. Также были изучены механизмы информационного взаимодействия участников государственных закупок с отечественными товаропроизводителями и законодательные требования, ограничивающие конкуренцию.

По итогам исследования выявлены проблемы в действующей системе обеспечения развития местного содержания, связанные с ограничением конкуренции при выполнении работ и доступности информации о спросе, создаваемом в рамках закупок работ.

В результате представлен инновационный подход развития местного содержания в государственных закупках работ, основанный на развитии внутренней конкуренции за счет налаживания коммуникации между государством, подрядчиками и отечественными товаропроизводителями.

Ключевые слова: требования местного содержания, государственные закупки работ, заказчик, проектировщик, подрядчик, отечественные товаропроизводители, конкуренция, коммуникация, инновационный подход, Республика Казахстан.

Кілт сөздер: жергілікті қамту талаптары, жұмыстарды мемлекеттік сатып алу, тапсырыс беруші, жобалаушы, мердігер, отандық тауар өндірушілер, бәсекелестік, коммуникация, инновациялық тәсіл, Қазақстан Республикасы.

Keywords: local content requirements, public procurement of works, customer, designer, contractor, domestic producers, competition, communication, innovative approach, Republic of Kazakhstan.

JEL classification: H00, H500, H570

Введение. В условиях глобальной конкуренции каждая страна всячески пытается поддержать отечественное производство на внутреннем рынке используя при этом политику протекционизма. В основном это выражается в виде применения таможенных пошлин, различных сборов, национальных стандартов качества (технических, санитарных, экологических, ветеринарных) и т.п.

Вместе с тем, некоторыми странами применяются и требования к местному содержанию (приоритетный закуп у отечественных производителей, условные скидки и т.п.). Принципиальное отличие данного метода заключается в направленности на повышение конкурентоспособности отечественных товаров вместо снижения иностранных. Кроме того, он не требует отдельного выделения средств с государственного бюджета, а лишь использует существующий спрос на рынке.

Учитывая, что данный метод поддержки отечественного производства связан с расходами, он применяется в регулируемых государством закупках. В настоящее время в Казахстане регулируются закупки государственных органов, государственных компаний и недропользователей твердых полезных ископаемых, углеводородов и урана.

Согласно Правительственной программе развития внутристрановой ценности и экспортоориентированных производств [1] доля местного содержания в закупках указанных организаций в 2021 году составила 56,1%, что выше показателя 2010 года (48,2%), но ниже пикового значения

2014 года (63,2%). При условии сохранения доли местного содержания на уровне 2014 года в экономику страны могло дополнительно поступать в среднем 1,6 трлн тенге ежегодно. То есть, за 8 лет экономика Казахстана недополучила 12,8 трлн. тенге.

Такая динамика частично объясняется отменой ряда требований местного содержания (далее – ТМС) в связи с принятием обязательств Казахстаном в рамках международной интеграции (Всемирная Торговая Организация, Евразийский Экономический Союз). Это говорит о том, что продолжительное применение строгой политики ТМС снизило конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей.

В этой связи целью данной работы является определение недостатков действующего и выработка нового подхода развития местного содержания, который не будет вступать в конфликт с принятыми обязательствами в рамках международных договоров.

Обзор литературы. Несмотря на широкое применение в мире ТМС её положительное влияние на внутренний рынок все еще под сомнением и вызывает дискуссии в научном сообществе.

Согласно мнению многих исследователей, первый наиболее значимый вклад в изучение ТМС внесен трудом Grossman [2], который провёл анализ её влияния на перераспределение ресурсов. Он пришел к выводу, что степень защиты изменчива, и ее трудно предсказать. Когда на вертикальном рынке представлено всего несколько компаний, расположенных выше по течению, ТМС увеличивает их рыночную власть, что может привести к антиконкурентным эффектам, снижающим объем производства.

Beghin and Sumner [3] утверждают, что при эффективной системе ведения переговоров ТМС не влияют на объем производства, но критически влияют на распределение прибыли между монополистами верхнего и нижнего уровней.

Belderbos and Sleuwaegen [4] изучали влияние на наличие олигополии и конкуренции со стороны иностранных компаний и показал, что ТМС могут иметь существенные вредные последствия для потребителей. Перед принятием решения о применении политики защиты контента должна быть тщательно изучена вертикальная структура рынка. При этом поощрение сотрудничества между вышестоящими и нижестоящими фирмами будет иметь более благоприятные последствия.

Kazzazi and Nouri [5] утверждали, что существует значительная прямая взаимосвязь между применением требований к местному содержанию и увеличением местного содержания, и даже разработали концептуальную модель развития местного содержания в нефтяной промышленности.

Согласно отчету ОЭСР [6] после кризиса 2008 года более 58% внедренных ТМС были в странах с ВВП более 800 миллиардов долларов США. Одной из основных причин этого является стремительный рост уровня безработицы после кризиса. Внедрение ТМС может быстро обеспечить возможности трудоустройства в краткосрочной перспективе, хотя в итоге это может нанести ущерб торговле и конкурентоспособности.

Исследования Lin и Weng [7] показали, что ТМС определенно приносит выгоду, но при строгой политике не позволяет достичь одновременного роста объемов производства и производительности. Данные показатели прямо противоположены друг другу и зависят от изначального уровня местного содержания.

Kalyuzhnova и др. [8] не обнаружили, что ТМС горнодобывающей отрасли в Казахстане были эффективными в период 2013 по 2016 гг. Более того, введенные ТМС не просто не увеличили, но даже сократили закупки местных товаров.

Таким образом, авторы пришли к следующему выводу. Строгая политика ТМС имеет положительный эффект в краткосрочной перспективе. Однако, в долгосрочной её влияние оказывает негативные последствия за счет ограничения иностранной конкуренции. После истечения определенного периода строгая политика ТМС должна сменяться более мягкой, которая не будет ограничивать конкуренцию, но будет укреплять сотрудничество между заказчиками, подрядчиками и отечественными производителями.

Основная часть. Государственная политика Республики Казахстан по развитию местного содержания ориентирована на использование спроса, создаваемого крупнейшими игроками внутреннего рынка (недропользователями, градообразующими предприятиями, национальными компаниями), в том числе самим государством. То есть для поддержки отечественного производства используется спрос, создаваемый в ходе государственных закупок, включая закупки работ.

Анализ процесса государственных закупок работ

Для получения полного представления о процессе государственных закупках работ в анализ включен этап подготовки проектно-сметной документации и принятие решения о финансировании.

Все этапы были рассмотрены по двум аспектам:

- ограничение конкуренции (●);
- ограниченность коммуникации между участниками закупок и отечественными товаропроизводителями (■);

В результате сложилась следующая картина.

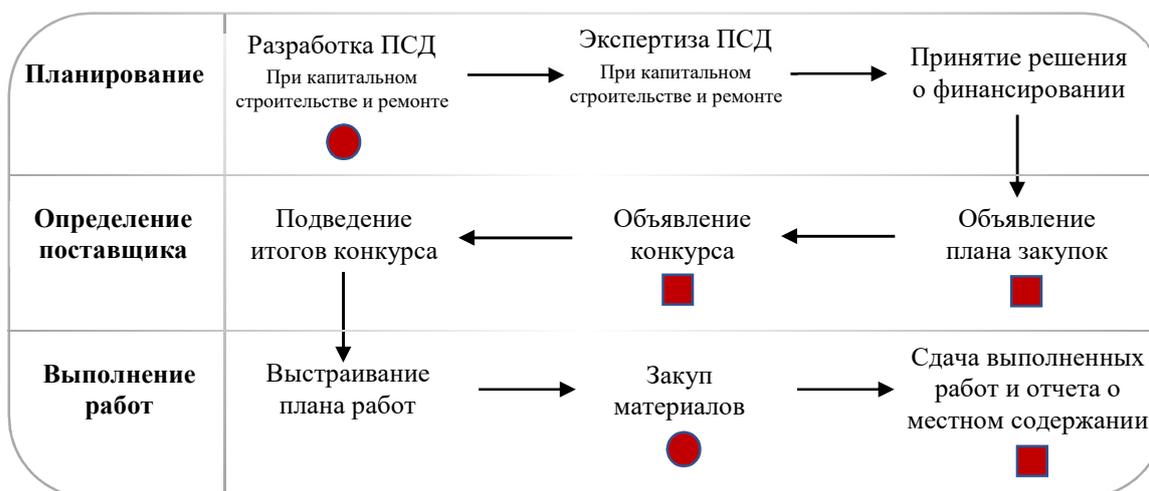


Рисунок 1. Процесс государственных закупок работ*

* Составлено авторами

1. Планирование. Согласно законодательству Казахстана при капитальном строительстве и ремонте требуется разработка и государственная экспертиза проектно-сметной документации (ПСД). Помимо прочего, в ПСД содержатся сведения о необходимых для строительства материалах (ценовые, технические и качественные характеристики).

Типовой договор о государственных закупках работ по разработке ПСД обязывает проектировщиков использовать строительные материалы отечественных производителей. Учитывая, что строительство должно полностью соответствовать проектной документации, то данное требование в последствии приводит к ограничению конкуренции.

Кроме того, проектировщик сталкивается с дилеммой приоритета: поддержка местных производителей или баланс цены и качества. Для выполнения данного обязательства существует 2 пути:

- попытаться проектировать объект из максимально возможного объема местных материалов, при этом вероятно делая его дороже или ухудшая качество (износостойкость, долговечность, безопасность и т.д.);
- проектировать объект исходя из приоритета сохранения баланса цены и качества, а после осуществлять подбор материалов с предпочтением к местным производителям.

Оба варианта не выгодны для государства. Так как в первом увеличиваются затраты бюджета, а во втором от затраченного бюджета не получена максимальная выгода.

2. Определение поставщика. Данный этап является началом процесса государственных закупок и нацелен на поиск поставщика, готового выполнить работу с оптимальным сочетанием цены и качества (опыта работы).

В соответствии с законодательством Казахстана [9, 10] после утверждения бюджета заказчик не позднее 15 рабочих дней должен опубликовать план государственных закупок на специальной веб-платформе. При этом ПСД, в случае его наличия, также подлежит публикации. Эта мера в первую очередь необходима для раннего оповещения потенциальных поставщиков и обеспечения большего их участия при проведении конкурса. В то же время отечественные товаропроизводители, ознакомившись с ПСД, могут оценить предстоящий спрос на свою продукцию. Таким образом на данном этапе выстраивается некий механизм коммуникации заказчика, поставщика и отечественного товаропроизводителя.

Однако, если связь между заказчиком и поставщиком в данном случае проста и эффективна, то связь между заказчиком и товаропроизводителем сложна, а необходимая информация труднодоступна. ПСД уже изначально утверждается, а после публикуется в электронном, но не машиночитаемом виде (сканированная копия бумажного варианта). Поэтому чтобы полноценно оценить предстоящий спрос товаропроизводителю необходимо изучить все опубликованные ПСД, что весьма трудоёмко.

3. Выполнение работ. Поставщик, признанный победителем конкурса, совместно с заказчиком планирует работу и приступает к её выполнению. На данном этапе реализуется спрос, ранее опубликованный в виде ПСД. Поставщик активно закупает материалы для выполнения работ.

В типовом договоре о государственных закупках работ в сфере строительства предусмотрено обязательство подрядчика использовать строительные материалы отечественных производителей. Данное обязательство вынуждает подрядчика искать наиболее дешёвый товар местного происхождения и соответствующего требованиям ПСД.

Однако, огромное количество товаров, приобретаемых во время одновременного строительства множества объектов, не позволяет полноценно контролировать исполнение данного обязательства. Кроме того, единственным реальным воздействием на подрядчика за неисполнение данного обязательства является расторжение договора, использование которого в данном случае нецелесообразно. В связи с чем подрядчиками, как правило, это обязательство не исполняется.

После выполнения работ поставщик обязан предоставить заказчику отчет о местном содержании. Данный отчет включает сведения обо всех товарах, приобретённых для выполнения работ, в том числе их стоимость и доля о местном содержании. При строительстве используется множество материалов, поэтому отчеты как правило представлены в виде огромного массива информации. Учитывая, что данные отчеты формируются поставщиками вручную и не проверяются, то их достоверность вызывает сомнения.

Таким образом, на этапе определения подрядчика и выполнения работ наблюдается ряд недостатков, связанных со сбором и предоставлением информации отечественным товаропроизводителям, подрядчикам и самому государству. При этом указанные стороны сами являются обладателями необходимой информации.

Схему информационного взаимодействия между ними можно иллюстрировать следующим образом.

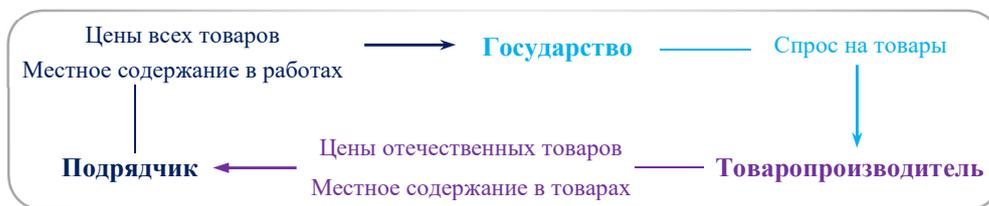


Рисунок 2. Действующая схема информационного взаимодействия*

* Составлено авторами

Анализ показал, что все указанные в рисунке 2 связи несовершенны:

1) Товаропроизводители, чтобы получить информацию о спросе, вынуждены изучать электронные, но не машиночитаемые версии ПСД;

2) Поставщики работ, как правило, закупают строительные материалы у продавцов, с которыми уже сложились долгосрочные отношения. Мониторинг цен, если и проводится, то быстро и не глубоко. При этом, возможно, рынок может предложить более качественные или менее дорогие аналоги;

3) Государство довольствуется отчетами поставщиков о ценах товаров и местным содержанием в работах, с сомнительной достоверностью.

Предлагаемые решения

Резюмируя, можно обозначить 3 основных недостатка процесса государственных закупок работ в Казахстане:

1) Наличие обязательства проектировщиков использовать местные строительные материалы при разработке ПСД, которое заведомо приводит к ограничению конкуренции во время выполнения работ;

2) Наличие обязательства подрядчиков использовать местные строительные материалы при выполнении работ, что само по себе является ограничением конкуренции;

3) Слабая система коммуникации между государством, подрядчиками и отечественными товаропроизводителями, которая затрудняет получение необходимой информации или передает её в искаженном виде.

Для их устранения предлагается новый подход, основанный не на ограничении внешней конкуренции, а на увеличении внутренней за счет выстраивания высокого уровня коммуникации.

Так, для реализации данного подхода государству необходимо:

1) Исключить из действующего законодательства о государственных закупках все обязательства, требующие использования местных строительных материалов;

2) Обеспечить разработку и прохождение государственной экспертизы ПСД в цифровом, машиночитаемом формате. А также предусмотреть автоматическое сопоставление сметной части с реестром отечественных товаропроизводителей для расчета потенциальной доли местного содержания;

3) В критерии для принятия решения о финансировании проекта включить показатель потенциальной доли местного содержания. При этом данный критерий должен обладать самой низкой приоритетностью и/или удельным весом среди остальных критериев;

4) Создать цифровую платформу, которая будет:

- хранить цифровые ПСД и предоставлять в обобщенном и доступном виде информацию о товарах, планируемых к закупке;

- позволять товаропроизводителям направлять ценовые предложения подрядчикам и видеть ценовые предложения конкурентов, а также заключать онлайн договора;

- автоматически формировать отчет о местном содержании;

- проводить автоматический мониторинг цен и случаев закупа импортных строительных материалов при наличии отечественных аналогов.

Таким образом, предлагаемый инновационный подход направлен не на требование местного содержания при разработке ПСД, а на его стимулирование. Это исключает появление дилеммы приоритета у проектировщика, но мотивирует его учитывать наличие строительных материалов отечественных производителей. При этом за счет низкого удельного веса данная мотивация не будет перевешивать необходимость сохранения баланса между ценой и качеством.

Стимулирование внутренней конкуренции предлагается за счет внедрения цифровой платформы, которая обеспечит прозрачность при закупках строительных материалов у отечественных производителей. Также, внутренняя конкуренция увеличится из-за доступности товаропроизводителям информации о предстоящем спросе. Обладая такой информацией, действующие производители могут увеличить запасы своей продукции. Кроме того, можно будет легко определить товары, спрос на которые не покрыт отечественным предложением, и наладить их производство.

То есть будет выстроена эффективная система взаимодействия информацией.

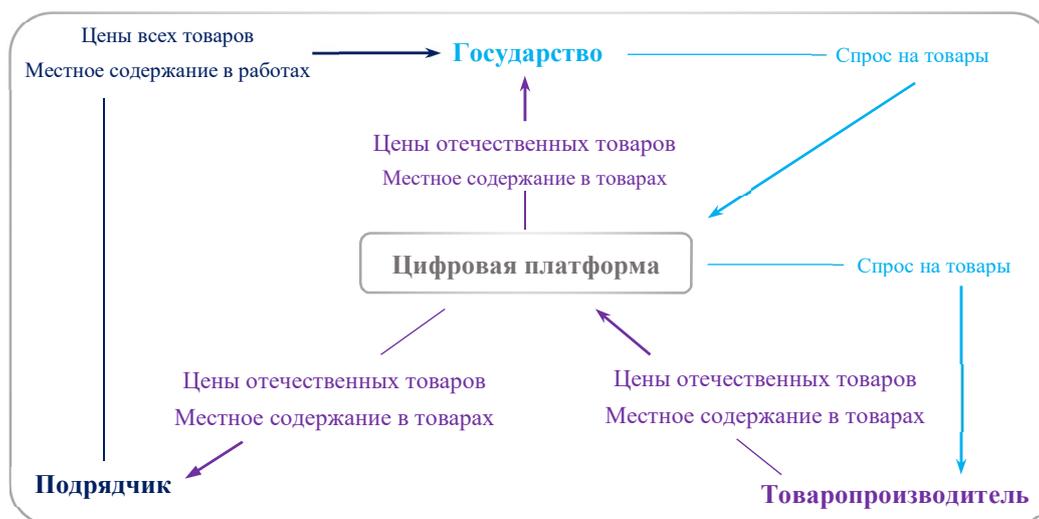


Рисунок 3. Предлагаемая схема информационного взаимодействия*

* Составлено авторами

Товаропроизводители будут сами предлагать свою продукцию подрядчикам, которые смогут выбирать для себя лучший вариант. При этом доступность информации о предложениях конкурентов

создаст условия для снижения цены или улучшения качества строительных материалов. Также, подрядчики будут освобождены от ведения учета по местному содержанию закупленных товаров, так как цифровой портал предоставит им возможность автоматически формировать отчет.

Государство, в свою очередь, будет получать достоверные сведения о реальных ценах на строительные материалы и местном содержании в них.

Заключение. Данное исследование было направлено на изучение Казахстанского подхода применения политики ТМС с целью определения её слабостей и выработки предложений по совершенствованию. Итоги исследования показали, что требования местного содержания, предусмотренные действующим процессом осуществления государственных закупок работ имеет ряд недостатков, связанных с отсутствием действенных механизмов контроля и низким уровнем коммуникации между государством, подрядчиками и отечественными товаропроизводителями.

В этой связи авторами предложен инновационный подход развития местного содержания, который - построен на доступном и достоверном информационном взаимодействии заинтересованных сторон;

- вместо ограничения иностранной конкуренции направлен на развитие внутренней.

По мнению авторов данный подход применим ко всем видам регулируемых закупок Казахстана и способен обеспечить развитие местного содержания без потери эффективности в долгосрочной перспективе. При этом, за счет наличия достоверной информации о внутреннем рынке, государство сможет проводить более строгую политику местного содержания в отношении конкретных товаров, обладающих высоким спросом, но производство которых в стране отсутствует.

Авторы понимают необходимость доказательства эффективности данного подхода и оставляют это право за собой.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 июня 2022 года № 452 «Об утверждении Программы развития внутристрановой ценности и экспортоориентированных производств». – <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000452>.

2. Gene M. Grossman. The Theory of Domestic Content Protection and Content Preference // The Quarterly Journal of Economics. – 1981. – P. 583-603. – <https://doi.org/10.2307/1880742>.

3. John C. Beghin, Daniel A. Sumner. Domestic content requirements with bilateral monopoly // Oxford Economic Papers. – 1992. – P. 306-316. – <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.oep.a042048>.

4. René A. Belderbos, Leo Sleuwaegen. Local content requirements and vertical market structure // European Journal of Political Economy. – 1997. – P. 101-119. – [https://doi.org/10.1016/S0176-2680\(96\)00036-5](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(96)00036-5).

5. Kazzazi A., and Nouri B. A conceptual model for local content development in petroleum industry // Management Science Letters. – 2012. – P. 2165-2174. – [10.5267/j.msl.2012.05.031](https://doi.org/10.5267/j.msl.2012.05.031).

6. Stone S., Messent J., and Flaig D. Emerging policy issues: Localisation barriers to trade (No.180) // OECD Publishing. – 2015. – <https://doi.org/10.1787/5js1m6v5qd5j-en>.

7. Shiue-Hung Lin, Yungho Weng. Can strengthening the local content requirements meet a government's need to raise industrial productivity and production? // Journal of Applied Economics. – 2020. – P. 316-328. – <https://doi.org/10.1080/15140326.2020.1753468>.

8. Kalyuzhnova Y., Azhgaliyeva D., Belitski M. Public Policy Instruments for Procurement: An Empirical Analysis // Technological Forecasting and Social Change. – 2022, 121472. – <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2022.121472>.

9. Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» от 4 декабря 2015 года №434-V. – <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>.

10. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 11 декабря 2015 года №648 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок». – <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000019941>.

REFERENCES

1. Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazahstan ot 30 iyunya 2022 goda № 452 «Ob utverzhdenii Programmy razvitiya vnustranovoj cennosti i eksportoorientirovannyh proizvodstv». – <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000452> [in Russian].

2. Gene M. Grossman. The Theory of Domestic Content Protection and Content Preference // The Quarterly Journal of Economics. – 1981. – P. 583-603. – <https://doi.org/10.2307/1880742>.
3. John C. Beghin, Daniel A. Sumner. Domestic content requirements with bilateral monopoly // Oxford Economic Papers. – 1992. – P. 306-316. – <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.oep.a042048>.
4. René A. Belderbos, Leo Sleuwaegen. Local content requirements and vertical market structure // European Journal of Political Economy. – 1997. – P. 101-119. – [https://doi.org/10.1016/S0176-2680\(96\)00036-5](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(96)00036-5).
5. Kazzazi A., and Nouri B. A conceptual model for local content development in petroleum industry // Management Science Letters. – 2012. – P. 2165-2174. – [10.5267/j.msl.2012.05.031](https://doi.org/10.5267/j.msl.2012.05.031).
6. Stone S., Messent J., and Flaig D. Emerging policy issues: Localisation barriers to trade (No.180) // OECD Publishing. – 2015. – <https://doi.org/10.1787/5js1m6v5qd5j-en>.
7. Shiue-Hung Lin, Yungho Weng. Can strengthening the local content requirements meet a government's need to raise industrial productivity and production? // Journal of Applied Economics. – 2020. – P. 316-328. – <https://doi.org/10.1080/15140326.2020.1753468>.
8. Kalyuzhnova Y., Azhgaliyeva D., Belitski M. Public Policy Instruments for Procurement: An Empirical Analysis // Technological Forecasting and Social Change. – 2022, 121472. – <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2022.121472>.
9. Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» от 4 декабря 2015 года №434-V. – <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434> [in Russian].
10. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 11 декабря 2015 года №648 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок». – <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000019941> [in Russian].

Есмагамбетов Д.Б., Кусайнова Л.И., Галиева А.Х.

МЕМЛЕКЕТТІК САТЫП АЛУДА ЖЕРГІЛІКТІ ҚАМТУДЫ ДАМУДЫҢ ИННОВАЦИЯЛЫҚ ТӘСІЛІ

Аңдатпа

Мемлекеттік сатып алулар тудыратын сұранысты көптеген мемлекеттер жергілікті өндірісті дамыту үшін, соның ішінде жергілікті қамту талаптары арқылы пайдаланады. Алайда, ұзақ мерзімді перспективада мұндай тәсіл отандық өндірушілердің бәсекеге қабілеттілігін төмендетеді.

Осы мақаланы жазу барысында жұмыстарды мемлекеттік сатып алуға жергілікті қамту талаптарын қолданудың қолданыстағы тәсіліне талдау жүргізілді; мемлекеттік сатып алуға қатысушылар мен отандық тауар өндірушілердің ақпараттық өзара іс-қимыл тетіктері зерделенді; жұмыстарды сатып алуға байланысты келісімшарттан кейінгі процестер тереңірек талданды.

Зерттеу қорытындысы бойынша қолданыстағы жергілікті қамтуды дамыту жүйесінде және жұмыстарды сатып алу шеңберінде құрылатын сұраныс туралы ақпараттың қолжетімділігін қамтамасыз етуде проблемалар анықталды.

Нәтижесінде мемлекет, мердігерлер мен отандық тауар өндірушілер арасындағы коммуникация сапасын көтеру арқылы ішкі бәсекелестікті дамытатын жұмыстарды мемлекеттік сатып алуға жергілікті қамтуды дамытудың инновациялық тәсілі ұсынылды.

Yesmagambetov D., Kussainova L., Galiyeva A.

INNOVATIVE APPROACH TO THE DEVELOPMENT OF LOCAL CONTENT IN PUBLIC PROCUREMENT

Annotation

The demand generated by public procurement is used by many states to develop local production, including through local content requirements. However, in the long term, this approach reduces the competitiveness of domestic producers.

In the course of writing this article, the analysis of the Kazakhstan approach to the application of requirements to local content in public procurement of works was carried out; the mechanisms of information interaction between participants in public procurement and domestic producers were studied; post-contract processes related to procurement of works were analyzed more deeply.

According to the results of the study, problems were identified in the current system of ensuring the development of local content and the availability of information about the demand created as part of the procurement of works.

As a result, an innovative approach to the development of local content in public procurement of works is presented, which develops internal competition by establishing communication between the state, contractors and domestic producers.