



ЛИ МИ ДЖЁНГ,
руководитель Глобального исследовательского центра закупок
Корейского института закупок (г. Сеул)
mjlee@kip.re.kr

ПУБЛИЧНЫЕ ЗАКУПКИ С УЧАСТИЕМ СУБЪЕКТОВ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА С ИННОВАЦИОННЫМИ ТЕХНОЛОГИЯМИ: ОПЫТ ЮЖНОЙ КОРЕИ

Аннотация. В статье анализируются положения законодательства Южной Кореи, касающиеся участия субъектов малого и среднего предпринимательства в публичных закупках. Особый акцент автор делает на вопросе поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, предлагающих инновационные технологии. Система закупок Кореи рассматривается автором как важнейший инструмент развития малого и среднего предпринимательства.

Ключевые слова: публичные закупки, субъекты малого и среднего предпринимательства (МСП), инновационные технологии, Республика Корея.

Для цитирования: Ли Ми Джёнг. Публичные закупки с участием субъектов малого и среднего предпринимательства с инновационными технологиями: опыт Южной Кореи // Закупки и право. 2024. № 1. С. 18–40. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2024-1-2>.

LEE MI JUNG,
Head of Global Procurement Research Center
at the Korea Institute of Procurement
mjlee@kip.re.kr

PUBLIC PROCUREMENT INVOLVING SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES WITH INNOVATIVE TECHNOLOGIES: THE EXPERIENCE OF SOUTH KOREA

Abstract. The article analyzes the provisions of South Korean legislation concerning the participation of small and medium-sized enterprises in public procurement. The author places special emphasis on the issue of supporting small and medium-sized businesses offering innovative technologies. The Korean procurement system is considered by the author as the most important tool for the development of small and medium-sized enterprises.

Keywords: public procurement, small and medium-sized enterprises, innovative technologies, Republic of Korea.

For citation: Lee Mi Jung. Public procurement involving small and medium-sized enterprises with innovative technologies: the experience of South Korea // Procurement and law. 2024. No. 1. P. 18–40. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2024-1-2>.

1. Введение

В целом государственные закупки рассматриваются как средство, позволяющее государственным органам эффективно использовать национальные финансы, добиваясь эффективности закупок. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) подчеркнула, что государственные закупки являются важной областью стратегического государственного управле-

ния, каналом связи между государственным и частным секторами, а также важным средством предоставления государственных услуг [16]. Страны, испытывающие давление на государственные финансы, настоятельно рекомендовали повысить эффективность государственных услуг за счет инноваций в сфере государственных закупок. Другими словами, государственные закупки были определены как инновационная политика, кото-

рая укрепляет конкурентоспособность национальной экономики и повышает доверие к правительству. Кроме того, была переоценена роль государственных закупок. В частности, ОЭСР отметила, что государственные закупки в Республике Корея (далее — Южная Корея, Корея) повышают доверие к правительству, обеспечивая честность, прозрачность и подотчетность, и рассматриваются как важный стратегический элемент для роста малого и среднего предпринимательства (далее — МСП), а также применяются для реализации инновационной политики [16].

Государственные закупки — это сфера, которая требует не только эффективности, но и учета общественных интересов. Если посмотреть на законы и политику международных организаций и стран в области государственных закупок, то можно заметить, что одна сторона делает акцент на эффективности закупок, а другая — на достижении общественных интересов. Например, государственные закупки в США и странах ЕС проводят политику защиты социально незащищенных слоев населения, «зеленых» закупок и социально ответственных закупок. Эта тенденция показывает, что во многих странах полезно использовать государственные закупки как инновационный инструмент политики для достижения разных общественных интересов.

В данной статье представлено стратегическое использование государственных закупок с точки зрения защиты социально уязвимых субъектов и изучен эффект поддержки МСП посредством государственных закупок как инновационного инструмента политики в Корею. Кроме того, в данной работе рассмотрены проблемы, с которыми сталкиваются участники закупочного процесса при проведении государственных закупок. Иными словами, ключевой предмет статьи — анализ стратегического использования системы государственных закупок с точки зрения решения задач устойчивого развития.

2. Политика государственных закупок как инновационный инструмент

2.1. Социально-экономическое воздействие государственных закупок

Существующие исследования в основном сосредоточены на социально-экономических эффектах. По имеющимся данным, государственные закупки внесли вклад в ВВП в среднем на 10%, увеличили занятость в производственном секторе на 0,47% и позволили нарастить инвестиции в НИОКР на 0,09%. Согласно исследованию Center for Strategy and Evaluation Services (CSES) и Oxford Research [2], в ходе оценки инициативы *Lead Market Initiative*, внедренной в 2007 г., рост государственных закупок был признан эффективным в различных отраслях¹.

Lee M.Ch. [12] проанализировал влияние государственных закупок на МСП с помощью модели панельного регрессионного анализа, сосредоточившись

¹ По результатам исследования, проведенного CSES и Oxford Research [2], рост закупок в области электронного здравоохранения и защитного текстиля был низким, а рост закупок в области переработки био- и возобновляемых источников энергии — высоким.

на системе обозначения «превосходных продуктов», в закупках Корейской службы государственных закупок. С одной стороны, в результате анализа было эмпирически подтверждено, что чем выше доля государственных закупок в общем объеме продаж для организаций МСП, участвующих в государственных закупках, тем выше темпы роста продаж в частном секторе в будущем. Таким образом, государственные закупки могут влиять на экономику страны в целом.

С другой стороны, обсуждая роль государственных закупок в стимулировании инноваций, некоторые исследования больше фокусировались на социальных ценностях, таких как технологический прогресс и платформа роста для социально незащищенных слоев населения. Phillips, Warrington, Knight и Caldwell [21] предположили, что технологическая конкуренция может быть разделена посредством государственных закупок для стимулирования инноваций. Edler и Georghiou [6] предложили четыре условия, стимулирующие инновации при государственных закупках: межведомственное взаимодействие, спрос со стороны частного сектора, согласование спроса и предложения со стороны государства и цепочка создания стоимости закупок. Утверждается, что государственные закупки для внедрения инноваций (ГЗИ) (*Public Procurement for Innovation, PPI*) будут реализованы.

Choi J.H. и соавторы [5] определили расширение государственных закупок технологического инновационного типа как увеличение объема государственных закупок по отраслям и проанализировали эффект экономической пульсации от роста доли каждого товара с помощью динамической CGE-модели. В результате они пришли к выводу, что государственные закупки, ориентированные на инновации, имеют эффект экономической пульсации, который повышает потенциальную конкурентоспособность МСП.

Georghiou L. и соавторы [7] провели анкетирование на тему поставок товаров. В результате 67% респондентов отметили, что процесс торгов или предоставления товаров в государственный сектор в некоторой степени способствовал инновациям, а 25% высказали точку зрения, что государственные закупки способствовали всем инновациям компании. Исходя из этих результатов было установлено, что государственные закупки способствуют развитию корпоративных инноваций. Выявлено, что процедуры государственных закупок, которые могут способствовать инновациям, включают в себя особые требования к новым разработкам для того, чтобы стать успешным участником торгов. Экономические стимулы, включая нетрадиционное разделение прибыли, раннее общение с поставщиками и особые спецификации для продукции, присущи таким закупкам.

Chang W.H. и Kim J.H. [3] проанализировали влияние участия субъектов МСП в государственных закупках в 2009 г. на их общую факторную производительность в 2009 и 2011 гг., сосредоточившись на горнодобывающей и обрабатывающей промышленности Кореи. Было подтверждено, что произошло улучшение наблюдаемых показателей. Государственные закупки часто стимулируют инновации в большей степени, чем

другие инструменты политики, такие как нормативные правовые акты или субсидии на НИОКР. По данным Aschhoff B. и Sofka W. [1], было проведено количественное сравнение влияния различных механизмов государственной политики (регулирование, субсидирование НИОКР, университетские фундаментальные исследования, государственные закупки) на успешность инноваций для 1100 немецких компаний, способствующих инновациям. В результате оказалось, что государственные закупки и университетские фундаментальные исследования оказывают одинаковое влияние на успешность новаторской деятельности. В частности, было установлено, что государственные закупки эффективны для малых предприятий в районах, испытывающих экономическое давление, для малых предприятий в сфере дистрибуции или технических услуг (табл. 1).

Обобщая результаты предыдущих исследований, можно сделать вывод, что государственные закупки влияют на рост МСП и вносят дальнейший вклад в развитие промышленности и экономики, преследуя социальные цели, в том числе поддержку субъектов МСП, которые находятся в социально уязвимом положении. В частности, было установлено, что поддержка организаций МСП, обладающих инновационными технологиями, посредством государственных закупок стимулирует краткосрочный рост МСП. По этой причине стратегическое использование государственных закупок имеет большое значение с точки зрения социально-экономического воздействия. Поэтому вопрос о том, как разработать политику государственных закупок для стимулирования инноваций, является очень важным.

Таблица 1

Исследования социально-экономического воздействия государственных закупок

Подразделения	Авторы	Последствия
Общие социально-экономические эффекты государственных закупок	Park S.K. [20]	Вклад государственных закупок в ВВП Кореи составил в среднем 10%
	CSES и Oxford Research [2]	Рост государственных закупок был признан эффективным в различных отраслях (цифровые технологии в здравоохранении, выпуск защитного текстиля, сейсмостойчивое строительство, переработка отходов, биотехнологии, возобновляемые источники энергии)
	Lee M.Ch. [12]	Чем выше доля государственных закупок в общем объеме продаж МСП, участвующих в государственных закупках, тем выше темпы роста продаж в частном секторе в будущем
Стимулирование инноваций в сфере государственных закупок	Phillips, Warrington, Knight и Caldwell [21]	Технологическая конкурентоспособность может распространяться через государственные закупки и стимулировать инновации
	Edler J. и Georghiou L. [6]	Четыре условия (межведомственное взаимодействие, спрос со стороны частного сектора, согласование спроса и предложения со стороны государства, цепочка создания стоимости закупок) должны быть реализованы для ГЗИ
	Choi J. и соавторы [5]	Государственные закупки, ориентированные на инновации, имеют эффект экономической пульсации, который повышает потенциальную конкурентоспособность МСП
	Georghiou L. и соавторы [7]	Государственные закупки помогают стимулировать корпоративные инновации
	Chang W.H. и Kim J.H. [3]	Субъекты МСП, которые участвовали в государственных закупках, повысили показатели производительности в краткосрочной перспективе
	Kim J. и Kim B. [10]	Увеличение доли государственных закупок технологически инновационной продукции дало эффект технологического прогресса для компаний, производящих технологическую продукцию
	Shin K. и Lee J.D. [22]	Компании, которые применяли инновационную политику государственных закупок, показали более высокую добавленную стоимость (7,6%), чем компании, которые применяли обычные государственные закупки, после одного года действия контракта и более высокую общую производительность факторов производства (4,5%) после двух лет действия контракта
Эффект государственных закупок как инструмента государственной политики	Aschhoff B. и Sofka W. [1]	Государственные закупки и университетские фундаментальные исследования в равной степени способствуют успеху инноваций, а государственные закупки особенно эффективны для малого бизнеса в регионах, испытывающих экономическое давление
	Guerzoni M. и Raiter E. [8]	Государственные закупки оказались более эффективными, чем субсидирование НИОКР, а взаимодействие между государственными закупками и субсидированием НИОКР оказалось более эффективным

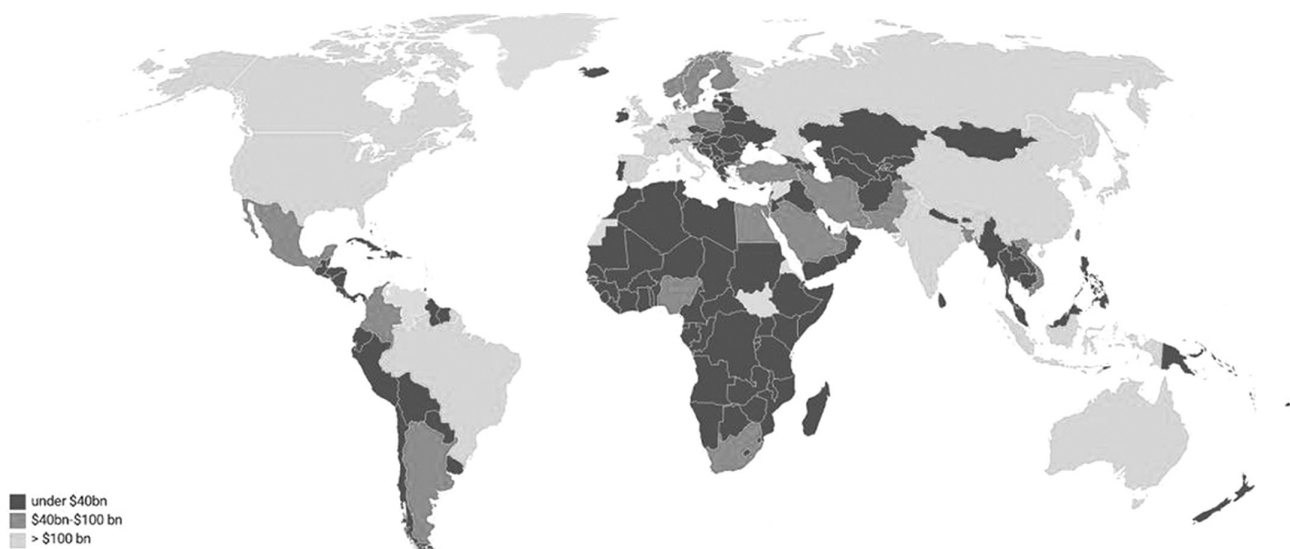


Рисунок 1. Мировые расходы на государственные закупки, долл. США
 Источник: Spend Network [20].

2.2. Приводит ли стратегическое использование государственных закупок к реальным инновациям?

Согласно данным Spend Network [20], в 2018 г. глобальные расходы на государственные закупки оцениваются в 13 трлн долл. США². Страны, на долю которых приходится 77% из 13 трлн долл. США (10 трлн долл. США), — это Китай, США, Япония, Германия, Индия, Франция, Великобритания, Индонезия, Канада, Италия, Корея, Австралия, Бразилия, Нидерланды, Россия и Испания. Группа лидеров в сфере государственных закупок — это страны, которые проводят политику поддержки МСП через государственные закупки и закупки с социальной ответственностью. Это указывает на то, что для стратегического использования государственных закупок требуются значительные финансовые вложения (рис. 1).

За последние 12 лет отношение расходов на государственные закупки к ВВП в странах ОЭСР увеличилось на 0,8%: с 11,8% в 2007 г. до 12,6% в 2019 г. В связи с пандемией COVID-19 отношение расходов на государственные закупки к ВВП в странах ОЭСР — ЕС увеличилось на 1,2%: с 13,7% в 2019 г. до 14,9% в 2020 г. За тот же период доля государственных закупок в общих государственных расходах в странах ОЭСР — ЕС снизилась на 1,5%: с 29,4 до 27,9%. В то время как закупочный спрос на товары и услуги, отвечающие требованиям COVID-19, увеличился, объем ВВП сократился, что привело к увеличению отношения расходов на государственные закупки к ВВП. Однако расходы на закупки по сравнению с государственными расходами несколько снизились, поскольку резко возросли «незакупочные» расходы при прямом методе оплаты. В случае Республики Корея доля государственных закупок в процентном соотношении от общих государственных расходов занимает третье место в странах ОЭСР (41,5% по состоянию на 2019 г.). Это свидетельствует о том,

что государственные закупки эффективно используются в качестве инструмента политики, направленной на управление государственными расходами и рост национальной экономики.

За последние 10 лет объем государственных закупок в Корее составил в среднем около 95 млрд долл. США (136 трлн вон), что соответствует около 7,7% ВВП. Соответственно, по мере увеличения доли государственных закупок в национальной экономике в Корею активизируется и роль стимулирования экономического роста (рис. 2 и табл. 2).

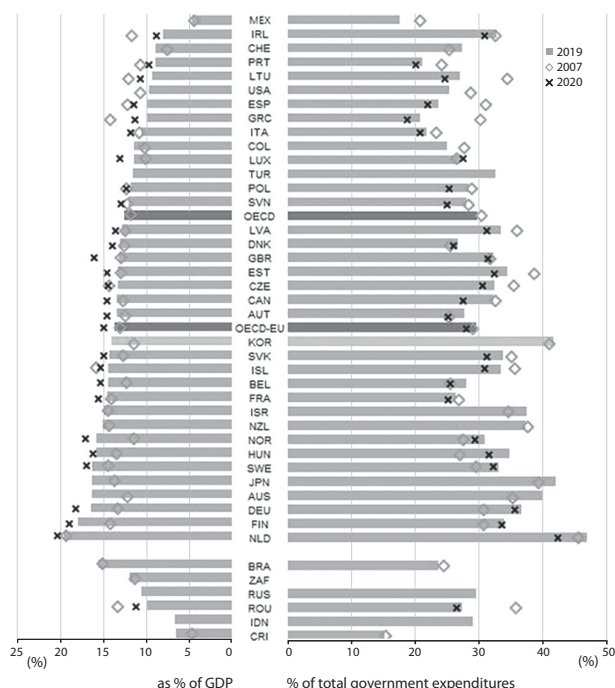


Рисунок 2. Глобальный масштаб государственных закупок (по отношению к ВВП и государственным расходам)
 Источник: ОЭСР [19].

² В цифре, представленной Spend Network [20], говорится, что менее 3% данных публикуются публично, и это указывает на то, что данные не точные.

Эффективность государственных закупок в Корее

Год	ВВП [А], млрд вон	Общее исполнение контрактов по государственным закупкам		Выполнение контрактов службы государственных закупок	
		Сумма [В], млрд вон	% [В/А]	Сумма [С], млрд вон	% [С/В]
2011	1 388 937	99 849	7,2	33 981	34,0
2012	1 440 111	106 360	7,4	34 735	32,7
2013	1 500 819	113 001	7,5	38 373	34,0
2014	1 562 929	111 590	7,1	33 948	30,4
2015	1,658 020	110 383	6,7	36 245	32,8
2016	1 740 780	117 786	6,8	35 522	30,2
2017	1 835 698	137 167	7,5	38 529	28,1
2018	1 898 193	141 275	7,4	39 044	27,6
2019	1 924 498	159 982	8,3	45 821	28,6
2020	1 940 726	175 790	9,1	48 624	27,7
2021	2 071 658	184 178	8,9	51 962	28,2

Примечание. Для общего показателя исполнения контрактов по государственным закупкам используются агрегированные значения статистики государственных закупок (все закупки), начиная с 2015 г., а результаты закупок государственных учреждений от Министерства малого и среднего бизнеса и стартапов используются до 2014 г.

Источник: Национальный статистический портал, Национальное статистическое управление, 2022 г. (см. Банк Кореи); статистика закупок PPS; Lee S.H. [13].

С 2010-х гг. в странах ОЭСР — ЕС государственные закупки превратились из средства исполнения бюджета в средство поддержки государственной политики. В Корее приоритеты политики, связанные с поддержкой государственных закупок, серьезно усилились с 2015 г. Страны по всему миру стратегически используют государственные закупки в качестве государственной политики для поддержки МСП, «зеленых» закупок, инновационных закупок и закупок социальной ценности. Для стратегического использования укрепляется функция централизованных закупок или смягчается жесткая система торгов и заключения контрактов. Поскольку реализация углеродно-нейтральной стратегии 2050 г., принятой Рамочной конвенцией ООН об изменении климата (СОР21) в 2015 г., стала глобальной темой для совместной реализации, «зеленые» закупки вновь стали рассматриваться как средство, способствующее достижению этой цели. Закупки с социальной ответственностью (ЗСО) начали внедряться для отражения и оценки социально значимых ценностей в процессе государственных закупок, чтобы компании могли принимать и продвигать их. Кроме того, для решения национальных социальных проблем демонстрируются и испытываются технологии и продукты, разработанные в ходе НИОКР, происходят коммерциализация рынка закупок и реализация политики поддержки рынка через государственные закупки путем их структурной интеграции. Таким образом, реализация государственной политики через государственные закупки постепенно становится глобальной тенденцией.

По данным исследования 2017 г. о государственных закупках для инноваций в 35 странах ОЭСР, 80% стран поддерживают ГЗИ, а 50% стран имеют планы действий по ГЗИ. Однако только девять стран создали отдельный план действий по закупкам для инноваций и принимают

активные меры [17]. Утверждается, что средства для государственных закупок для инноваций реализуются в различных странах по-разному (табл. 3).

На рынке закупок США федеральное правительство помогает закупать более современные ИТ-товары (включая конвергентные медицинские системы и решения по безопасности), связанные с Четвертой промышленной революцией. С помощью консультанта, имеющего опыт работы с государственными контрактами, реализуется Программа технической помощи в области закупок (*Procurement Technical Assistance Program, PТАР*) — политика, которая оказывает поддержку МСП в продвижении государственных контрактов, таких как обучение ведению торгов, требования к контрактам и история закупок [11].

В Великобритании в соответствии с руководящими принципами Кабинета министров³ для поддержки МСП и стартапов через государственные закупки в 2020 г. правительство должно погасить 90% платежа в течение пяти дней и выплатить всю сумму в течение 30 дней, а организации, которые хотят вести бизнес с правительством, устанавливают стандарт, согласно которому 95% платежа должно быть получено в течение 60 дней с момента поставки.

В случае Кореи поддержка инновационного роста через государственные закупки была выбрана в качестве одной из шести областей правительственных инноваций в 2019 г. Для объектов, по которым трудно заранее определить детали предмета контракта, с участвующими компаниями проводились конкурентные и технические диалоги для окончательного определения содержания задания (PPS, 2020).

³ URL: <https://www.gov.uk/guidance/small-and-medium-business-hub>.

Таблица 3

Статус создания самостоятельных планов действий для глобальных государственных закупок для инноваций

Страны	Описание
Австрия	В рамках стратегии в области исследований, технологий и инноваций в 2012 г. был разработан план действий PPPI (<i>Public Procurement Promoting Innovation</i>). Осуществляется под руководством Министерства транспорта, инноваций и технологий (BMVIT) и Министерства науки, исследований и экономики (BMWFW) при поддержке Австрийского агентства по закупкам (BBG) и Австрийского технологического института (AIT)
Канада	Основная стратегия SMART Procurement, которая действует в рамках экономической стратегии инновационной программы федерального правительства «Build in Canada Innovation Program», направлена на повышение общественной пользы от закупок за счет раннего вмешательства в процесс закупок, эффективного управления, независимых консультаций и поддержки инноваций. В рамках основной деятельности Федеральной службы закупок инновационные продукты и услуги, которые еще не использовались, отбираются и поставляются государственным учреждениям на пробной основе, что дает им возможность протестировать рынок
Дания	В рамках национальной политики закупок в 2013 г. была запущена Стратегия интеллектуальных государственных закупок. Основные принципы Стратегии включают централизованно-стратегический подход к закупочному процессу за счет синергии / экономии масштаба закупок, акцент на диалоге для выявления информации о рынке и спросе, выбор форматов торгов, соответствующих ситуации, поддержка «зеленого» роста, связанного с энергетикой и окружающей средой, приоритет реализации потенциальной прибыли и т.д.
Франция	Поддержка роста инновационных субъектов МСП путем содействия развитию технологий компаний и развитию рынка. Разработан план по выделению к 2020 г. не менее 2% от общего объема государственных закупок на приобретение инновационной продукции МСП. Его основное содержание включает в себя создание ежегодной дорожной карты инновационных закупок соответствующими министерствами, распространение руководств для заказывающих организаций, создание онлайн-платформы для контрактов с организациями МСП, проведение презентаций инновационных продуктов и реализацию образовательных программ для организаций BARU
Мексика	В 2013 г. Министерство экономики в соответствии с директивой президента разработало стратегию закупок инноваций на краткосрочную и среднесрочную перспективу, а в 2015 г. Администрация президента совместно с рядом федеральных министерств запустила проект «Общественные вызовы». Через онлайн-платформу отбирались компании для реализации инновационных программ по решению социальных проблем в таких областях, как окружающая среда, здравоохранение, образование, транспорт и продовольствие, и поддерживались расходы на НИОКР в рамках проекта через процесс отбора или подписание окончательного контракта на поставку
Нидерланды	Внедрение крупных программ инновационных закупок, таких как поддержка предкоммерческих закупок и закупка инновационной продукции, призвано использовать 2,5% государственных закупок для приобретения инновационной продукции. До заключения фактического контракта путем эффективного диалога и переговоров между заказчиком и продавцом вырабатывается реалистичное решение, отвечающее потребностям заказывающей организации
Турция	В качестве одного из пятилетних планов национального развития, состоящего из 25 основных задач, реализуется «Программа развития технологий и отечественного производства посредством государственных закупок». Высший комитет, определяющий основные направления научно-технической политики, издал законы, касающиеся государственных закупок инновационных технологий. Для удовлетворения потребностей государственных учреждений в НИОКР были проведены программы НИОКР, подходящие только для университетов промышленности и государственных научно-исследовательских институтов, которые проводились каждые шесть месяцев
Россия	Федеральное правительство приняло закон об инновационных закупках и установило коэффициент обязательных закупок инновационной продукции для государственных предприятий на уровне 2,5%, а в будущем федеральное правительство планирует увеличить его до 5%. Несмотря на то что Россия разработала свой план действий с помощью законов и подзаконных актов и правил о соотношении обязательств, ей не хватает опыта в контрактной практике
США	Разработан и внедрен план действий по улучшению управления федеральными информационными технологиями под руководством ОМВ. План действий направлен на развитие ИТ-технологий, включая расширение использования облачных технологий и консолидацию федеральных центров обработки данных. В США создано отдельное руководство по инновационной стратегии (TechFAR) для разработки и закупки ИТ-технологий, которое поддерживается федеральным бюджетом. Оценка и управление прогрессом путем измерения прогресса в таких ключевых функциях, как контракты, финансы, человеческие ресурсы, информационные технологии и активы

Источник: [9, 17].

Стратегическое использование государственных закупок в странах — членах ОЭСР

Страны	«Зеленые» государственные закупки		МСП		Инновационные товары и услуги		Ответственное ведение бизнеса		Предприятия, принадлежащие женщинам		
	2016	2018	2016	2018	2016	2018	2016	2018	2016	2018	
Австралия	■	●	●	●	●	●	●	●	○	○	
Австрия	●◆	●◆	●◆	●◆	●◆	●◆	◆	◆	○	○	
Бельгия	●◆	●◆	●	●	●	●	●	●	○	○	
Венгрия	●	●	●	●	●	●	◆	◆	◆	◆	
Германия	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	
Греция	◆	◆	◆	◆	○	○	○	○	○	○	
Дания	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	
Израиль	●	●	●	●	○	○	○	○	●	●	
Ирландия	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Исландия	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○	
Испания	●	●◆	●	●	●	●	●	●	○	○	
Италия	●	●	◆	◆	◆	◆	○	○	○	○	
Канада	●	●	●	●	◆	●	○	●	○	○	
Корея	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	
Коста-Рика	●	●	●	●	○	●	○	●	○	○	
Латвия	●	●	●	●	◆	◆	●	●	○	○	
Литва	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	
Мексика	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●	
Нидерланды	◆	◆	◆	◆	◆	◆	○	◆	○	○	
Новая Зеландия	●◆	●◆	●◆	●◆	●◆	●◆	●	●◆	○	○	
Норвегия	◆	◆	◆	◆	●◆	●◆	●◆	●◆	○	○	
Польша	●◆	●◆	●	○	●	●	●◆	●◆	○	○	
Португалия	●	●	●	●	◆	◆	●	●	○	○	
Словакия	◆	●	●	●	○	●	○	◆	○	○	
Словения	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	
Соединенное Королевство	●	-	●	-	●	-	○	-	○	-	
Турция	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	
Финляндия	●◆	●◆	◆	◆	●◆	●◆	●◆	●◆	○	○	
Франция	-	●	-	●	-	●	-	●	-	○	
Чили	●◆	●◆	●◆	●◆	○	○	●	●	●	●	
Швеция	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	
Эстония	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	
Япония	●	●	●	●	○	○	○	○	●	●	
ОЭСР, всего (за исключением Коста-Рики)											
●	Стратегии / политики, разработанные на центральном уровне	26	28	24	24	20	22		18	6	6
◆	Внутренние стратегии / политики, разработанные некоторымикупающими организациями	10	10	8	8	9	8		8	1	1
■	Отменено	1	0	0	0	0	0		0	0	0
○	Никогда не развивалось	0	0	1	2	6	5		9	24	24

Источник: [18].

Однако Chang W.H. и Kim J.H. [3] указывают, что организации МСП, участвующие в государственных закупках, показали улучшение производительности в краткосрочной перспективе, но снижение производительности в долгосрочном периоде. В случае начала политики поддержки конкуренции среди субъектов МСП было обнаружено более выраженное долгосрочное снижение производительности. Таким образом, государственные закупки не способствуют повышению производительности всех организаций МСП, поэтому необходимо решить, в какой степени следует стратегически использовать государственные закупки. Кроме того, хотя 80% стран поддерживают инновационные закупки, конкретный план реализации составляет только 50%, поэтому стратегическое использование государственных закупок может варьироваться в зависимости от национальных условий.

Установление политики государственных закупок во всем мире имеет эффект стимулирования экономического роста. Однако в развивающихся и слаборазвитых странах, помимо стран ОЭСР и ЕС, несмотря на существование системы поддержки МСП посредством государственных закупок, аналогичный эффект не проявился. Стратегическое использование государственных закупок различается в зависимости от огромных финансовых вложений и конкретных возможностей исполнения. Важно также заметить, что использование государственных закупок повышает краткосрочную производительность организаций МСП, но не повышает долгосрочную производительность указанных субъектов.

Далее рассмотрим вопрос о том, как Корея, имеющая небольшой опыт стратегического использования государственных закупок, использует политику государственных закупок для внедрения инноваций. Мы надеемся, что данное исследование поможет специалистам на конкретных примерах извлечь опыт Южной Кореи, связанный со стратегическим использованием государственных закупок.

3. Тематическое исследование: государственные закупки для инноваций в Южной Корее

3.1. Обзор политики поддержки МСП с использованием системы государственных закупок

Корея является одной из стран ОЭСР, в которой стратегическое использование государственных закупок продвигается в качестве стратегии и политики на уровне центрального правительства (табл. 4).

Рассматривая национальные задачи с 2010 г., Корея превращает государственные закупки в стратегическую роль, которая поддерживает реализацию политики каждого государственного департамента [13]. Стратегическое использование государственных закупок в Корее началось в 2015 г. и в основном сосредоточено на технологическом прогрессе, продуктах для развития технологий, поддержке организаций инвалидов и социальных предприятий, поддержке малых и средних предприятий, социально незащищенных слоев населения. Стратегическое использование государственных закупок в Корее расширилось до уровня, который оказывает решающее влияние на оперативную

эффективность удовлетворения государственных нужд. По состоянию на 2021 г. объем государственных закупок в Корее вырос примерно на 67% по сравнению с 2015 г., из них стратегическое использование выросло на 72,7%. Средний показатель выручки малых и средних предприятий, нацеленных на стратегическое использование государственных закупок, составил около 370 млн вон в год (табл. 5).

Соотношение планов закупок и результатов деятельности, которое является показателем управления эффективностью стратегического использования государственных закупок в Корее, неуклонно растет (табл. 6). Устойчивый рост за счет стратегического использования государственных закупок в Корее возможен благодаря системе поддержки государственных закупок для продукции МСП и подробным методам реализации и льготам, предусмотренным в программе государственных закупок (контрактная система, льготная закупка и т.д.) (табл. 7 и 8).

3.2. Инновационные показатели государственных закупок Кореи

Корейская политика поддержки МСП с использованием государственных закупок демонстрирует постоянный эффект роста с точки зрения стратегического использования системы закупок. В ответ на сложные технологические инновации предприятиями МСП были запущены новые инновационные программы, направленные на создание и развитие каналов сбыта и снижение порогов на рынок государственных закупок. Это программа государственных закупок, ориентированная на инновации. Параллельно с системой обозначения «превосходных» продуктов эта программа призвана управлять закупками продукции, включая не только продукцию с определенными сертификатами (New Excellent Technology, NET / New Excellent Product, NEP), но и коммерческие предпроизводственные прототипы и результаты НИОКР.

В Корее до этой программы существовало девять стратегий государственных закупок для инноваций (РРІ), направленных на стимулирование развития технологий предприятиями МСП. Эти меры, разделенные на виды поддержки (прямая, косвенная) и виды стратегии (помощь в НИОКР, развитие рынка), представлены на рис. 3 и в табл. 9, 10. Среди этих девяти стратегий РРІ четыре стратегии предлагают прямую поддержку для создания рынка, две стратегии связывают закупки с НИОКР, три стратегии предоставляют косвенную поддержку для эффективного управления процедурами государственных закупок.

Однако была проблема в том, что эта политика (госзакупок для инноваций) фокусировалась на частичном улучшении продукции для приобретения сертификата, а не стимулировала сложные технологические инновации в МСП. Кроме того, поскольку государственные учреждения предпочитают закупать продукцию, позволяющую легко достичь целевого коэффициента закупок, следовательно, было замечено, что закупается только определенная, уже неоднократно закупавшаяся этими заказчиками продукция, например настольные компьютеры.

Таблица 5

Стратегическое использование государственных закупок в Корее, 100 млн вон

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Среднее	Темпы роста, %
Продукция МСП	854,859	861,358	922,478	939,944	1,049,913	1,163,000	1,195,463	998,145	39,8
Конкурентная продукция между МСП	189,199	200,678	210,247	219,347	242,577	248,773	267,247	225,438	41,3
Продукция компаний, принадлежащих инвалидам с тяжелой степенью инвалидности	4,640	5,312	5,387	5,757	6,488	7,024	7,044	5,950	51,8
Экологически чистый продукт	24,117	28,456	33,414	33,073	38,797	38,080	38,533	33,496	59,8
Продукты для развития технологий (NEP/NET)	31,129	36,957	45,222	45,277	53,470	56,071	65,777	47,700	111,3
Продукция компаний, принадлежащих инвалидам	10,899	13,232	15,406	17,678	20,953	23,276	24,391	17,976	123,8
Продукция компаний, принадлежащих женщинам	71,420	83,393	99,069	105,832	119,273	125,226	128,367	104,654	79,7
Продукция социальных предприятий	5,957	7,401	9,428	10,583	12,830	16,225	18,171	11,514	205,0
Продукция начинающих компаний	-	-	-	-	-	-	27,023	3,860	-
Инновационные продукты для закупок	-	-	-	-	-	4,230	6,223	1,493	-
Стратегическая ценность использования	337,361	375,429	418,173	427,547	494,388	518,905	582,776	450,654	72,7
Общая стоимость государственных закупок	1,103,830	1,177,861	1,371,671	1,412,753	1,599,816	1,757,904	1,841,775	1,466,516	66,9
Количество малых и средних предприятий	311,971	337,541	362,872	389,154	420,943	455,614	486,042	394,877	55,8
Средняя производительность МСП	3,54	3,49	3,78	3,63	3,8	3,86	3,79	3,7	7,1

Источник: Статистика закупок PPS [13].

Таблица 6

Соотношение планов и результатов стратегического использования государственных закупок в Корее

Показатель		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Продукция малого и среднего бизнеса	план	70,1	69,3	69,8	70,2	71,5	72,8	73,7	75,4	77,6	78,0
	результат	67,7	69,7	70,0	71,7	73,7	74,8	76,2	77,8	79,9	77,6
Продукция для развития высоких технологий	план	10,3	10,8	11,2	11,8	12,1	13,6	13,2	14,0	13,7	15,9
	результат	90,2	90,1	90,4	10,2	11,9	13,7	13,7	14,5	14,7	16,9
Продукция компаний, принадлежащих женщинам	план	30,2	30,7	40,6	50,0	50,8	60,1	70,0	70,4	70,4	70,2
	результат	30,2	40,0	40,9	60,0	70,1	80,0	80,6	80,8	80,6	80,3
Продукция компаний, принадлежащих инвалидам	план	00,4	00,55	00,6	00,9	00,9	10,1	10,3	10,4	10,4	10,4
	результат	00,32	00,6	00,7	00,9	10,1	10,2	10,4	10,6	10,6	10,6
Продукция начинающих компаний	план	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70,5
	результат	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,8
Продукция социальных предприятий	план	-	-	00,8	10,1	10,75	10,87	20,61	20,51	20,55	20,89
	результат	-	00,68	00,95	10,55	10,8	20,04	20,27	20,5	20,85	20,77

Источник: Информация о государственных электронных закупках для малого и среднего бизнеса (SMPP) [13].

Таблица 7

Обзор программы поддержки государственных закупок для МСП в Корее

Программа		Основное содержание
Система целевых коэффициентов закупок продукции МСП		Обязательство публично закупать продукцию у МСП и высокотехнологичную продукцию, свыше определенного процента: — продукция МСП: 50% или более от общей суммы закупки; — продукты, разработанные на основе высоких технологий: 15% или более от закупок продукции МСП
Конкуренция между малыми и средними предприятиями	Конкурентная продукция между малыми и средними предприятиями	Конкурсная продукция между малыми и средними предприятиями, определенная министром малого и среднего бизнеса и стартапов, закупается на основе ограниченного конкурса, конкурса номинаций или частного контракта
	Прямая закупка строительных материалов	Когда государственное учреждение размещает заказ на строительство, договор напрямую заключается с МСП после отдельного заказа на конкурентной основе, а затем материалы поставляются строительному подрядчику
	Система подтверждения квалифицированных ассоциаций	Для поддержки деятельности по совместным заказам субъектов малого предпринимательства, которым сложно участвовать в торгах по конкурентной продукции среди субъектов МСП, право участвовать в торгах по конкурентной продукции среди субъектов МСП предоставляется кооперативам, соответствующим квалификационным требованиям
	Система прямой проверки производства	Проверка на месте производственных мощностей, процессов и т.д. с целью предотвращения поставок продукции крупных компаний, импортной продукции или продукции, полученной по субподряду, после успешных предложений на конкурсных торгах между малыми и средними предприятиями
Приобретение продуктов для развития высоких технологий	Приоритетная закупка	Государственные учреждения преимущественно приобретают продукцию МСП для развития высоких технологий. Цель закупок: NEP, NET, GS, 19 типов, включая сертификацию эффективности, «зеленую сертификацию», «превосходные продукты» закупок, продукты промышленной конвергенции и т.д.
	Пробная закупка	Пробная закупка государственным учреждением продукции для развития высоких технологий, например стартап-компаниями. Классификация задач стартапов, общих и малых задач
Бесприигрышное сотрудничество в сфере государственных закупок	Материал и детали	Финансовая поддержка при сотрудничестве государства с крупными и малыми предприятиями с целью замены импортных товаров, деталей и материалов, поставляемых на рынок закупок, продукцией отечественного производства
	Инновационный рост	Финансовая поддержка субъектов МСП, обладающих технологическими способностями, но не имеющих достаточного производственного потенциала, для выхода на рынок закупок путем использования производственных возможностей компаний-менторов
	Наращивание потенциала	Поддержка развития технологических и строительных возможностей малых и средних предприятий путем использования опыта торгов крупных корпораций, участвующих в рынке закупок со стороны Службы государственных закупок Республики Корея

Источник: Министерство экономики и финансов Республики Корея, 2021.

Таблица 8

Методы реализации стратегического использования государственных закупок в Корее

Тип поддержки	Тип / Цель	Содержание метода	Смежный закон	Департамент	
Добавление баллов по закупке	Двухэтапный конкурс по программе Multiple Award Schedule (MAS)	Уровень признания доверия	Отличная компания по трудоустройству +1 балл. Отличная компания по трудоустройству / отличная компания по развитию человеческих ресурсов / отличная компания по переводу на постоянную работу +0,5	<ul style="list-style-type: none"> - Закон о государственных закупках; - Закон о содействии закупкам продукции, произведенной малыми и средними предприятиями, и поддержке развития их рынков 	<ul style="list-style-type: none"> - Министерство занятости и труда; - Министерство малого и среднего бизнеса и стартапов; - Министерство здравоохранения и социального обеспечения; - Министерство экономики и финансов; - Служба государственных закупок
		Поддержка социально незащищенных слоев населения	Организации инвалидов / социальное предприятие / женское предприятие + 5 или менее. Стартап / малый бизнес / владелец микробизнеса +5 или менее		
	Квалификационный отбор	Уровень признания доверия (до 3-5 баллов)	Техническая сертификация (KS, групповой стандарт, GR и T.D.) +0,75...1,5. МСП (инновационные предприятия, малые предприятия) +0,5...2,5. Поддержка «уязвимых» (женщины / организации инвалидов) +0,5...2,5. Создание рабочих мест (для молодых сотрудников / женщин) +1...3; Поддержка политики (социальной кооператив / сельское предприятие / продукт мирового уровня качества / система параллельного обучения / перспективный экспорт / отличная работа / лояльное отношение к возрасту сотрудников и т.д.) +0,2...2,0	<ul style="list-style-type: none"> - Закон о государственных закупках; - Закон о содействии закупкам продукции, произведенной малыми и средними предприятиями, и поддержке развития их рынков 	<ul style="list-style-type: none"> - Министерство занятости и труда; - Министерство малого и среднего бизнеса и стартапов; - Министерство здравоохранения и социального обеспечения; - Министерство экономики и финансов; - Министерство внутренних дел и безопасности; - Министерство окружающей среды; - Министерство торговли, промышленности и энергетики; - Служба государственных закупок
		Кредитный рейтинг	Продвинутая сертификация / «зеленая» / общая сертификация -2...+3. Поддержка микропредприятий -2...+3. Другие (поддержка женщин / инвалидов / компаний с полной занятостью) -2...+3		
	Проверка возможностей выполнения контракта (конкуренция между МСП)	Уровень признания доверия (до 3-5 баллов)	Стартапы и компании, размещенные в промышленном комплексе «Gaeseong», в рамках указанной суммы => Оценка кредита 30 баллов (полная оценка)	Закон о государственных закупках	<ul style="list-style-type: none"> - Министерство экономики и финансов; - Министерство земли, инфраструктуры и транспорта; - Служба государственных закупок; - Комиссия по справедливой торговле; - Министерство занятости и труда
		Создание рабочих мест	Занятость рабочей силы (эластичность занятости, соблюдение трудовых стандартов) +1,5		
	Система комплексной экспертизы и успешных предложений (общее строительство)	Социальная ответственность	Безопасность строительства (уровень смертности от несчастных случаев) +0,8. Справедливая торговля (оценка сотрудничества, соблюдение Закона о справедливой торговле) +0,6. Вклад в местную экономику (стоимость участия местных предприятий) +0,8		

Тип под-держки	Тип / Цель	Содержание метода		Смежный закон	Департамент
Способ закупки	Контракт MAS	Соотношение цены и качества	После предварительного заключения договора со Службой государственных закупок, регистрации в интернет-магазинах и обеспечения установления контакта с контрагентом	Закон о государственных закупках	- Министерство экономики и финансов; - Служба государственных закупок
	Договор с третьей стороной о цене за единицу продукции	Дискриминационная закупка	Онлайн-регистрация в торговом центре после предварительного заключения контракта на поставку продукции, обозначенной PPS (например, «превосходные товары» для закупок)		
Конкурентное преимущество	Двухэтапные торги	Отражение технологий	В случае отсутствия соответствующего стандарта победитель торгов выбирается путем представления цены после определения лица, имеющего право на участие в торгах, посредством первого предложения согласно спецификации		
	Комплексная система tenders	Эко	Общее потребление энергии отражается в цене торгов путем комплексного учета качества, производительности и эффективности		
	Конкуренция между малыми и средними предприятиями	Льготная цена	Только субъекты МСП участвуют в торгах на продукцию, определенную Министерством малого и среднего бизнеса и стартапов, и при заключении контракта на продукцию применяется верхний предел ставки выигрыша (общая конкуренция — 80...84%, конкуренция между предприятиями МСП — 88%)		
	Прямая закупка строительных материалов	Защита малого бизнеса	Продукция маркируется в качестве строительных материалов (материалы, поставляемые государством), они заказываются отдельно и доставляются на строительную площадку		
Продвижение конк-ретных закупок	Небольшой контракт для рекомендации ассоциации	Поддержка малого бизнеса	При закупке конкурентоспособной продукции между предприятиями МСП отдельно взятая компания рекомендуется соответствующей бизнес-ассоциацией (малые предприятия, владельцы малого бизнеса) и контракты заключаются напрямую после сравнения цен	- Закон о государственных закупках; - Закон о содействии приобретению продукции, произведенной малыми и средними предприятиями, и поддержке развития рынков ее сбыта	- Министерство экономики и финансов; - Служба государственных закупок; - Министерство малого и среднего бизнеса и стартапов; - Министерство внутренних дел и безопасности
	Продукты для развития технологий	Обязательная / целевая закупка (15% товаров у субъектов МСП). Признание в качестве приоритетной цели закупки некоторых сертифицированных и назначенных ведомствами продуктов (в настоящее время 19 видов); NER (Министерство промышленности), сертификация эффективности (Министерство малого и среднего бизнеса и стартапов), «превосходные продукты» закупок (Служба государственных закупок), отличные SW (Министерство науки и технологий) и т.д). <i>Примечание.</i> Производная система: пилотная закупка продуктов развития технологий, оценка управления государственными учреждениями, система закупок в рамках беспроигрышного сотрудничества, оценка беспроигрышного роста	Закон о содействии приобретению продукции, произведенной малыми и средними предприятиями, и поддержке развития рынков ее сбыта		
	«Зеленая» продукция	Отчет о выполнении руководящих принципов закупок. Три типа продукции, включая сертификацию экомаркировки, низкоуглеродный продукт и сертификацию отличной переработки (Green Products)	Закон о стимулировании приобретения экологически чистой продукции	Министерство окружающей среды	

Окончание таблицы 8

Тип поддержки	Тип / Цель	Содержание метода	Смежный закон	Департамент
Реализация социальной ценности (приобретение продукции МСП)	Экологически чистое транспортное средство	Обязательная закупка (80% автомобилей на экологически чистом топливе). Приоритетная закупка электромобилей или водородных электромобилей, а также эксклюзивного транспортного средства с электродвигателем для топ-менеджмента. Исключение: служебные автомобили (не более пяти), специальные автомобили, грузовые перевозки. [Декрет о введении в действие Закона о поощрении разработки и распространения экологически чистых автомобилей, статья 18-2]	Закон о содействии разработке и распространению экологически чистых автомобилей	Министерство торговли, промышленности и энергетики
	Инновационная продукция	Оценка, отчет о проделанной работе. Выполнение годовых целей закупок в соответствии с решением Комитета по обсуждению закупочной политики. Доля инновационной продукции (тип I, II, III), предусмотренная Законом о государственных закупках, составляет 1,5% от закупочной цены соответствующего учреждения	Закон о государственных закупках	- Министерство экономики и финансов; - Служба государственных закупок
	Продукция МСП	Обязательство / целевая закупка (рекомендуется, чтобы она составляла более 60% от общего объема закупок среди всех товаров и услуг, за исключением конкурентной продукции между малыми и средними предприятиями и предусматривала: 1) ограниченную конкуренцию между малыми и средними предприятиями, если сумма контракта меньше заявленной суммы; 2) ограниченную конкуренцию между малыми предприятиями и малыми предприятиями, если сумма контракта меньше 100 млн вон)	Закон о содействии приобретению продукции, произведенной малыми и средними предприятиями, и поддержке развития рынков ее сбыта	Министерство малого и среднего бизнеса и стартапов
	Компании, принадлежащие женщинам	Целевая закупка: 5% в отношении товаров/услуг; 3% — в отношении строительства	Закон о поддержке бизнеса, принадлежащего женщинам	Министерство малого и среднего бизнеса и стартапов
	Компании, принадлежащие инвалидам	Целевая закупка: 1% от общей суммы	Закон о содействии приобретению продукции, произведенной малыми и средними предприятиями, и поддержке развития рынков ее сбыта	Министерство малого и среднего бизнеса и стартапов
	Начинающие компании	Целевой коэффициент закупок: 8% или более, отраженный в плане закупок	Закон о поддержке создания малых и средних предприятий	Министерство малого и среднего бизнеса и стартапов
	Социальные предприятия	Отчет о производительности предприятия	Закон о содействии развитию социальных предприятий	Министерство занятости и труда

Источник: [4].

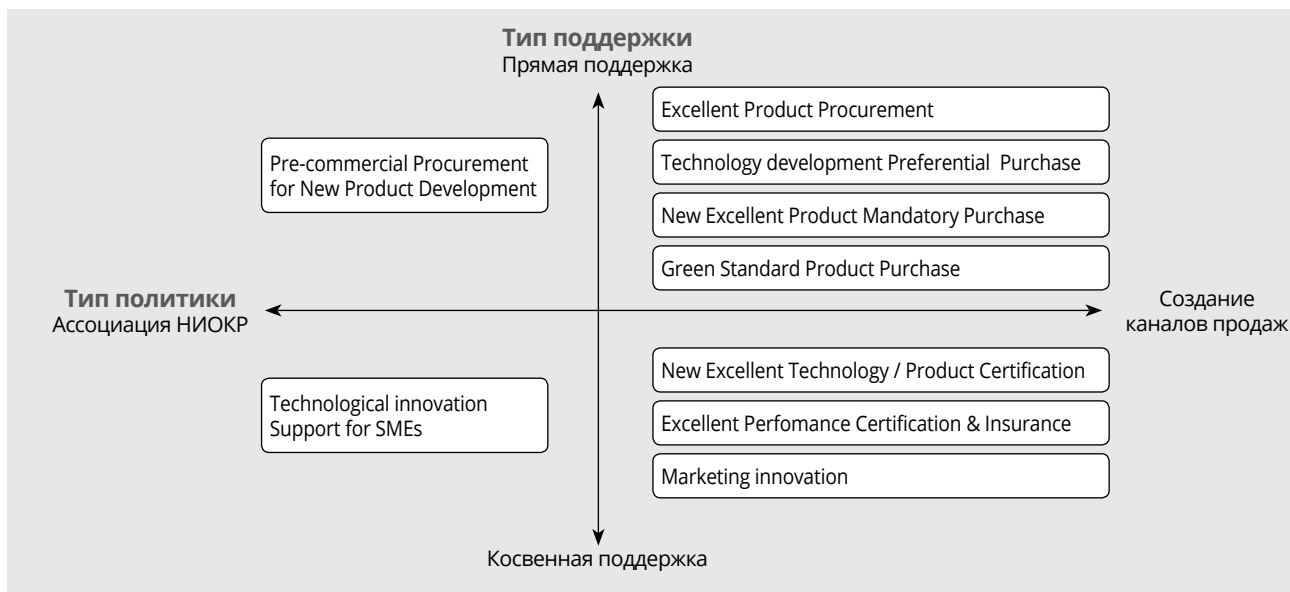


Рисунок 3. Политика государственных закупок для инноваций (PPI) в Южной Корее
 Источник: [5, p. 99].

В целом, государственные закупки жестко администрированы, направлены на экономию средств государственного бюджета и предотвращение нечестных торгов. Венчурные компании и МСП, которым трудно доказать свою кредитоспособность на основе финансовых возможностей, оказываются в невыгодном

положении в ходе проведения конкурентных торгов. В случае прямых подписания контрактов между венчурными компаниями и предприятиями МСП существует барьер, связанный с риском быть подвергнутыми проверке со стороны Совета по аудиту и инспекции Кореи на предмет справедливости контракта.

Таблица 9

Обзор политики государственных закупок для инноваций (PPI) в Южной Корее

Политика	Программа	Обзор	Характеристика	Организация
Прямая поддержка	Excellent Product Procurement	Создать «превосходный» продукт с высоким качеством, инновационной технологией и обеспечить каналы сбыта для МСП и венчурного бизнеса	В рамках MAS (Multiple Award Schedule) отдельно создается рынок «превосходной» продукции. МСП регистрируются на рынке без каких-либо обязательных условий. Критерии регистрации МСП включают сертификацию и оценку используемых технологий. Принимаются сертификаты MSS, MOTIE	PPS
	Technology Development Preferential Purchase	Государственные предприятия обязаны закупать продукцию НИОКР МСП для стимулирования научно-исследовательской деятельности МСП	Закупка минимум 10% продукции НИОКР из бюджета должна приходиться на продукцию МСП. Включение продуктов, отмеченных наградами за технологию/качество, конкурентоспособной продукции НИОКР	MSS
	New Excellent Product Mandatory Purchase	Государственные заказчики обязаны приобретать сертифицированную продукцию New Excellent Product (минимум 20%)	Содействие научно-исследовательской деятельности и коммерциализации для МСП. Стала обязательной в 2006 г., но до сих пор почти не соблюдается	MOTIE
	Green Standard Product Purchase	Обеспечение экологических стандартов и закупка продукции, соответствующей спецификации контракта	Обязательство ежегодно предоставлять спецификацию продукции для закупки. Соблюдение политики для сектора окружающей среды и энергетики. Ограничение предварительно отобранными товарными позициями	PPS

Политика	Программа	Обзор	Характеристика	Организация
Косвенная поддержка	New Excellent Technology / Product Certification	Сертификация продуктов НИОКР и обеспечение страхования для поддержки первых возможностей продаж	Требование обеспечить сертификацию для выхода на рынок государственных закупок. Разработка значимых критериев для льготных закупок	KATS
	Excellent Performance Certification & Insurance	Сертификация научно-исследовательской продукции МСП для рекомендации покупателям в государственном секторе	Позволяет гарантировать репутацию МСП, особенно для первого участника. Призвана помочь сотрудникам отдела закупок принимать решения с помощью сертификации и страхования	MSS
	Marketing Innovation	Поддержка создания каналов продаж для МСП и стартапов, которые нуждаются в управленческой и организационной поддержке	Поддержка создания pop-up магазинов, проведение маркетинга и глобального бизнеса. Реализация пилотной программы. Предоставление подробных стратегий для связи с рынком государственных закупок	MSS
Прямая поддержка НИОКР	PCP for New Product Development	Подключение процедуры закупки НИОКР для обеспечения финансирования НИОКР и каналов сбыта для МСП	Прогнозирование спроса с помощью опросов покупателей и привлечение к участию частных компаний. Реализация программы в основном в оборонной и строительной сферах	MSS
Косвенная поддержка НИОКР	Technological Innovation Support for SMEs	Государственные организации, ответственные за финансирование НИОКР, должны предоставлять обязательный бюджет на НИОКР для МСП	Предоставление государственного финансирования НИОКР для МСП (применяется квота). Разработка стратегии для увеличения закупок успешных продуктов НИОКР	MSS

Примечание: PPS — Служба государственных закупок; MSS — Министерство малого и среднего бизнеса и стартапов; MOTIE — Министерство торговли, промышленности и энергетики; KATS — Корейское агентство по технологиям и стандартам.

Источник: [5, p. 100].

Согласно Choi W.H., Lee K.H. и Lee A. [5], корейская политика государственных закупок для инноваций (PPI) имеет шесть ограничений по сравнению с аналогичной политикой в других странах. Во-первых, поскольку корейская политика в отношении МСП была разработана и внедрена для защиты предприятий, шансы на стимулирование технологических инноваций невелики. Предоставление МСП возможностей для участия на рынке государственных закупок и производства инновационной продукции остается критически важным. Во-вторых, рынок государственных закупок подвержен ограничениям, поскольку его традиционная структура не обеспечивает достаточного спроса. Текущий спрос на рынке закупок в основном ограничивается потребностями правительства, при этом основное внимание уделяется цене, а не качеству продукции. Проактивные подходы к развитию спроса при этом имеют решающее значение. В-третьих, текущая политика государственных закупок в основном сосредоточена на готовой продукции. В сложившихся условиях трудно стимулировать согласование процессов исследований и разработок (Research and development, R&D) и закупок для производства инновационных продуктов на основе высоких технологий. В-четвертых, текущая политика дает мало шансов для участия частных компаний на рынке закупок. Хотя предварительные коммерческие закупки для разработки новой продукции поощряют участие частного сектора, крупные предприятия, как правило,

занимают львиную долю на этом рынке. Также необходимо расширить целевые отраслевые секторы, поскольку текущие программы реализуются преимущественно в области национальной обороны или строительных работ. В-пятых, следует усовершенствовать критерии и процесс оценки технологических инноваций. При проведении закупок инновационной продукции в Корее оценивают продукты-кандидаты с помощью сертификации технологий, продукции и производительности. Однако это может создавать препятствия для технологических инноваций, проявляющихся в затруднениях МСП в ведении непрерывной научно-исследовательской деятельности, а также в установлении чрезмерной платы за получение сертификатов. Наконец, трудно найти структуру управления для планирования, организации и реализации услуг по государственным закупкам, что также является серьезным препятствием по сравнению с ситуацией в европейских странах. Необходимо создать слаженную и подотчетную организацию, которая сможет обеспечить дальнейший спрос и реализовать стратегии и политику на рынке государственных закупок.

В июле 2019 г. Правительство Республики Корея объявило о плане государственных закупок, ориентированных на инновации, а в мае 2020 г. 43 центральных правительства, 17 местных правительств, 331 государственное учреждение и 151 местное государственное предприятие определили (каждый у себя) структурное подразделение, отвечающее за инновационные закупки.

Таблица 10

Политика государственных закупок для инноваций в Южной Корее в сравнении с основными странами мира

	Программы	Политическая повестка		Спрос покупателей		Место закупки		Источник капитала		Оценка инновации		Ответственная организация		Тип политики	
		Защита малого и среднего бизнеса	Технологические инновации	Создание спроса	Уходящий спрос	Предвдущая закупка НИОКР	Закупка после НИОКР	Публичный	Частный	Сертификация	Индекс	Агентство по закупкам	Правительственное министерство / ведомство	Принятие	Программа / инициатива
Корея	PCP for New Product Development		○	○		○		○	○		○		○	○	○
	Technological Innovation Support for SMEs		○	○		○		○		○		○	○		
	Green Standard Product Purchase		○		○		○	○		○		○	○		
	New Excellent Product Mandatory Purchase				○		○	○		○		○	○		
	Technology Development Preferential Purchase	○			○		○	○		○		○	○		
	Excellent Product Procurement	○			○		○	○		○		○	○		
	New Excellent Technology Certification			○						○		○	○		
	New Excellent Product Certification			○						○		○	○		
	Excellent Performance Certification & Insurance	○								○		○	○		
Ведущие страны	[US] Small Business Innovation Research		○	○		○		○		○	○		○		
	[UK] Making Government Business Accessible to SMEs	○	○	○	○	○	○	○		○	○		○		
	[EU] Procurement of Innovation		○	○	○	○	○	○		○	○				○
	[Germany] Sustainable Procurement Initiative	○	○	○	○	○		○		○	○				○
	[Finland] TEKES Smart Procurement Programm		○	○		○	○	○		○	○				○
	[Sweden] Pre-commercial Procurement Call		○	○		○		○		○	○				○

Источник: [5, p. 101].

Была создана сеть комиссий по осуществлению инновационных закупок. В октябре 2020 г. в Закон о государственных закупках были внесены изменения, был образован Комитет по обсуждению политики закупок, инновационно ориентированная система государственных закупок была реорганизована путем внесения изменений в Закон о государственном контракте и в указ о его исполнении, в положения о контрактах, в Закон об управлении государственными товарами и в указ о его исполнении.

Инновационно ориентированные государственные закупки — это политика, при которой правительство берет на себя ведущую роль в приобретении инно-

вационных продуктов с целью предоставления услуг, удовлетворяющих потребности населения, используя покупательную способность государственного сектора и поддерживая частные технологические инновации и инновационный рост. Продукты инновационных закупок классифицируются на инновационные продукты, разработанные в рамках «превосходных» национальных исследований и разработок (ускоренный путь 1), инновационные прототипы (ускоренный путь 2) и технологически признанные инновационные продукты (ускоренный путь 3). Они определяются и подтверждаются решением Комитета по обсуждению политики закупок (рис. 4).

Типы	Характеристики	Решение	Назначенный (кумулятивный) номер (2019 г. – март 2022 г.)
(Ускоренный путь 1) Национальные инновационные продукты НИОКР	Среди результатов НИОКР выделяются инновационные и получившие общественное признание продукты <i>(определяются каждым министерством)</i>	Резолюция Комитета по обсуждению политики закупок (PPDC)	305
(Ускоренный путь 2) Инновационные прототипы продукции	Среди прототипов, предшествующих коммерциализации, выделяются инновационные и общественно признанные продукты <i>(определяются Службой госзакупок Республики Корея)</i>		338
(Ускоренный путь 3) Технологически признанные инновационные продукты	Продукты, требующие обозначения в связи с их инновационностью и общественным характером, такие как NET/NEP <i>(рекомендовано Министерством торговли, промышленности и энергетики → выбрано Министерством экономики и финансов, предложено PPDC)</i>		349

Рисунок 4. Типы и характеристики инновационных продуктов для закупок в Корее
Источник: [9].

Инновационные продукты для закупок подлежат поставке по прямым контрактам (закупка у единственного поставщика) в соответствии со ст. 26 Указа о введении в действие Закона о государственных контрактах. Закупочные подразделения каждого государственного учреждения, естественно, выполняют прямой контракт через «освобождение от ответственности за закупки». Последнее означает, что в соответствии со ст. 27 (4) Закона о государственных закупках лицо, ответственное за закупку инновационного продукта, не несет ответственности за любые убытки, вызванные закупкой продукта, если не доказано, что оно действовало умышленно или по грубой неосторожности. В целом, если государственное учреждение хочет заключить прямой контракт в Корее, необходимо подготовить документ о причине заключения прямого контракта с обоснованными причинами. После присвоения инновационному продукту статуса продукции для прямой закупки соответствующий прямой контракт на ее поставку подлежит заключению в течение трех лет. Кроме того, 1,6% от общей суммы закупок для каждого государственного учреждения (0,8% в случае местных органов власти) должны быть приобретены в качестве инновационных продуктов (установление целевого коэффициента закупок), и это должно быть отражено в оценке деятельности государственных учреждений, что позволило государственным учреждениям реализовать закупку инновационных продуктов на практике. В частности, инновационный прототип (ускоренный путь 2), уста-

новленный Службой госзакупок Республики Корея, определяется путем изучения альтернатив Комитетом по обсуждению закупочной политики после прохождения оценки инноваций среди продуктов и услуг (стадия технологического развития 7 или выше) непосредственно перед продажей, которые относятся к конкретной области, объявленной Службой госзакупок. Существует два типа инновационных предложений, определяемых Службой госзакупок: «тип предложения поставщика» и «тип предложения заказчика».

В «типе предложения поставщика» компания, производящая инновационный продукт непосредственно перед продажей, подает заявку на присвоение продукту статуса прототипа, и инновационный продукт должен относиться к соответствующей области, объявленной Службой госзакупок. По состоянию на октябрь 2022 г. этому типу соответствуют область поддержки инновационного роста, область вопросов жизни людей и область корейской версии Нового курса 2.0. К областям поддержки инновационного роста относятся автомобили будущего, беспилотники, новые энергетические предприятия, биоздоровье, умные заводы, умные города, умные фермы, финансовые технологии, роботы и искусственный интеллект. Область вопросов жизни людей включает в себя безопасность, окружающую среду, здоровье, благосостояние, образование, культуру и общественную безопасность. В корейской версии Нового курса 2.0 были выделены цифровой Новый курс (экосистема D.N.A., инфраструктура

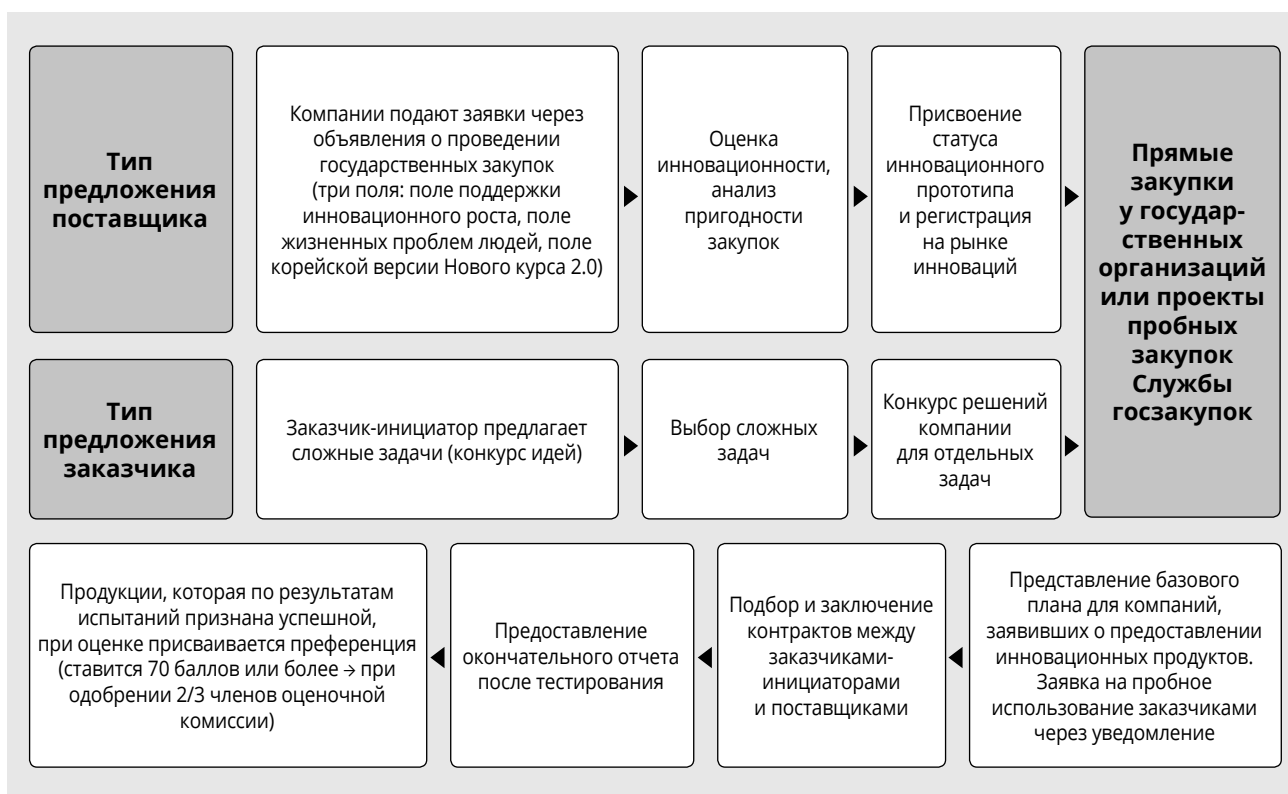


Рисунок 5. Назначение инновационного прототипа и процедура пробной закупки Службы госзакупок

«не лицом к лицу», гиперсвязанные новые отрасли, такие как метаверсия, оцифровка SOC⁴) и «зеленый» Новый курс (углеродная нейтральность, инфраструктура городского пространства / жилья, низкоуглеродная / распределенная энергия, экосистема инноваций «зеленой» промышленности).

В «типе предложения заказчика» государственное учреждение формирует спрос на инновации для улучшения государственных услуг и ищет подходящее для этого решение (инновационный продукт). Для поддержки поиска решений в ответ на инновационный спрос государственных учреждений в 2021 г. Служба закупок создала «Центр поддержки инновационных закупок» для инкубации инновационного спроса и проведения мероприятий по поиску инновационных продуктов. Инкубация инновационного спроса — это метод выявления инновационного спроса путем получения предложений от компаний или широкой общественности в виде свободных идей или путем планирования и разработки новых требований с учетом текущих проблем и политических целей. Он также способствует выявлению проблем, выбору задач и установлению связей производителей с заказчиками. Поиск инновационных продуктов — это деятельность, поддерживающая раннюю коммерциализацию путем активного поиска инновационных технологических продуктов, которые не были ранее признаны на рынке государственных

⁴ SOC (Security Operations Center) — центр по обеспечению информационной безопасности. Он предназначен для мониторинга, обнаружения, анализа и реагирования на киберинциденты в информационных системах организации. SOC объединяет специалистов, процессы и технологии для обеспечения безопасности информации (информация с сайта www.sberbank.ru).

закупок. Это помогает привлечь инвестиции и содействовать корпоративному росту, предоставляя возможности для демонстрации технологических продуктов. Назначенный таким образом инновационный прототип будет зарегистрирован на рынке инноваций (Innovation Marketplace). Рынок инноваций был создан в феврале 2020 г. как онлайн-платформа в виде площадки, на которой государственные учреждения могут заказывать и приобретать в онлайн-режиме только инновационные продукты для закупок. Государственные учреждения могут осуществлять закупки за счет собственного бюджета на рынке инноваций (<https://ppi.g2b.go.kr>) или за счет бюджета проекта пилотной закупки Службы госзакупок.

Проект пилотных закупок Службы госзакупок — это концептуальный план, в рамках которого Служба госзакупок осуществляет закупки по поручению государственных учреждений, предоставляет их государственным учреждениям и разрешает им их использовать. Основная цель этого проекта — установить, способствуют ли государственные учреждения улучшению государственных услуг при использовании инновационных прототипов (рис. 5).

В корейской политике государственных закупок, ориентированной на инновации, государственные учреждения приобретают инновационные продукты через конкурсы решений, конкурсы идей и публичные предложения, демонстрацию (испытание) НИОКР для продуктов, определенных как инновационные продукты (ускоренные пути 1, 2, 3), пилотный проект закупки Службы госзакупок, а также закупку продуктов через конкурентный диалог между государственными учреждениями. Среди них внедрение метода конкурентного диалога, начиная от традиционного метода заключения

контракта до заключения контракта посредством пошаговых консультаций, оценивается как инновационный шаг. Другими словами, отклоняясь от существующего метода заключения контракта путем объявления предложения с точными техническими спецификациями на основе исследования рынка, метод конкурентного диалога включает процесс стандартизации и предложения инновационных решений для удовлетворения спроса на государственные услуги, которые не могут быть решены с помощью существующих технологий. Инновационность метода заключается в том, что государственные учреждения могут принимать неконкретные технические предложения. Закупка инновационной продукции методом конкурентного диалога проходит поэтапно от объявления торгов до окончательного предложения через рынок инноваций в соответствии со ст. 43-3 Закона о национальных государственных контрактах и ст. 44-2 Закона о местных государственных контрактах, — от выдачи и получения окончательного предложения до отбора успешных участников торгов и процедуры подписания

контракта через систему закупок Кореи (Korea ON-line E-Procurement System, KONEPS).

Результаты деятельности государственных учреждений по инновационным закупкам в Корею определяются на основе данных о закупках, зарегистрированных на рынке инноваций государственными учреждениями, о пилотных закупках инновационных прототипов Службы госзакупок, а также данных о результативности усилий государственных учреждений по продвижению инновационных закупок путем оценки деятельности государственных учреждений. Оценка государственных учреждений подразделяется на количественную и качественную, а показатели оценки применяются по-разному для каждого учреждения (центральное правительство / государственные предприятия / местные органы власти).

Если посмотреть на показатели с 2019 по 2021 г., когда в Корею была введена инновационно ориентированная система государственных закупок, то они демонстрируют резкую тенденцию к росту, поскольку находятся на ранней стадии развития политики (табл. 11).

Таблица 11

Эффективность закупок инновационной продукции в Корею (декабрь 2021 г.)

Вид деятельности		Тип	2019	2020	2021	Итого	
По назначению (количество кейсов)	Ускоренный путь 1: национальные «превосходные» инновационные продукты в области научных исследований		-	66	233	299	
	Ускоренный путь 2: инновационные прототипы продукции	Предложения поставщика	66	86	136	288	
		Предложение заказчика	-	7	29	36	
		Промежуточный итог	66	93	165	324	
Ускоренный путь 3: технологически признанные инновационные продукты			-	120	225	345	
Итоговое количество кейсов по назначению			66	279	623	968	
Сопоставление (количество кейсов)	Ускоренный путь 1: национальные «превосходные» инновационные продукты в области научных исследований		-	17	43	60	
	Ускоренный путь 2: инновационные прототипы продукции	Предложения поставщика	32	66	75	173	
		Предложения заказчика	-	4	16	20	
		Промежуточный итог	32	70	91	193	
	Ускоренный путь 3: технологически признанные инновационные продукты			-	-	27	27
Итоговое количество кейсов в порядке согласования			32	87	161	280	
Выполнение (100 млн вон)	Предварительная пробная закупка	Ускоренный путь 1: национальные «превосходные» инновационные продукты в области научных исследований		-	86	123,1	209,1
		Ускоренный путь 2: инновационные прототипы продукции	Предложения поставщика	22,8	194,3	196,9	414,0
			Предложения заказчика	-	-	53,7	53,7
			Промежуточный итог	22,8	194,3	250,6	467,7
	Ускоренный путь 3: технологически признанные инновационные продукты			-	-	66,9	66,9
	Итоговое количество кейсов по пробной закупке			22,8	280,3	440,6	743,7
	Самостоятельная закупка государственным институтом	Ускоренный путь 1: национальные «превосходные» инновационные продукты в области научных исследований		-	359,2	958,9	1318,1
		Ускоренный путь 2: инновационные прототипы продукции		21,6	309,2	1271,9	1602,7
		Ускоренный путь 3: технологически признанные инновационные продукты		-	904,3	883,6	1787,9
		Итоговое количество кейсов по самозакупке			21,6	1572,7	3114,4
Итоговое количество кейсов по закупке			44,4	1853,0	3544,9	5452,3	

Источник: [9].

Таблица 12

Сравнение традиционного уведомления о проведении тендера и нового уведомления в соответствии с инновационными закупками (примеры)

Традиционное уведомление о проведении тендера	Новое уведомление о проведении тендера в соответствии с инновационными закупками
Поставка и установка 280 уличных фонарей, состоящих из натриевых ламп мощностью 70 Вт	Установка объектов освещения в 18 жилых районах с уровнем освещенности 3 лк в среднем 11,2 ч в сутки (при этом срок службы источника света составляет не менее 100 000 ч, а потребление энергии не превышает 85% от текущей системы)

Источник: [9].

Однако устойчивость политики инновационных закупок трудно гарантировать, поскольку стратегическим использованием государственных закупок, внедренных в Корею, часто пренебрегают после стабилизации системы по сравнению с начальным периодом, когда интерес к инновационным закупкам был высок. Это вполне очевидно, поскольку политика государственных закупок для инноваций была сформулирована для управления теми частями, которые ранее не управлялись существующей политикой поддержки МСП посредством государственных закупок. Однако все еще существуют ограничения, связанные с тем, что имеются первоначальные административные барьеры для входа на этот рынок, что прямой контракт может быть заключен только при наличии связей с государственными учреждениями и что закупка осуществляется в соответствии со сложной процедурой после ее объявления (рынок инноваций и система закупок Кореи (*KONEPS*) используются попеременно). Кроме того, несмотря на то что данная политика основана на решении трудностей для государственных учреждений с целью улучшения государственных услуг, в качестве ограничения указывается и тот факт, что спрос на закупки такой продукции, определяемый заказчиками, относительно невелик.

4. Последствия и проблемы в сфере инновационных государственных закупок в Корею

В результате анализа стратегического использования государственных закупок в Корею недавний переход от политики поддержки малых и средних предприятий через государственные закупки к инновационно ориентированной политике государственных закупок, которая поддерживает как заказчиков (государственные учреждения), так и поставщиков (МСП и венчурные компании), не является простым изменением политики. Она важна тем, что является результатом реагирования на требования времени к комплексным государственным услугам. Кроме того, с точки зрения стратегического использования государственных закупок традиционное уведомление о тендере, в котором просто указывались спецификации и количество, меняется на новое уведомление, которое включает социальные вопросы и технические требования по сравнению с существующей системой. Это также имеет значение, поскольку является методом стимулирования инноваций в обществе в целом, вызывая качественные изменения в государственных услугах, которые влияют на жизнь граждан (*табл. 12*).

Тем не менее управление указанными изменениями в рамках устойчивой системы остается сложной задачей. Критика политики государственных закупок для инноваций обусловлена опасениями с точки зрения макроперспективы относительно того, насколько устойчивой и эффективной будет данная политика в рамках стратегического использования государственных закупок. Некоторые эксперты в Корею считают, что необходимо внимательно отслеживать, насколько последовательно идет смена поколений между политиками стратегического использования государственных закупок и как стратегическое использование государственных закупок действительно становится более эффективным по мере добавления новых практик регулирования. Необходимо в макроперспективе проанализировать, какого

рода взаимодействие и синергетический эффект существуют между проводимой политикой поддержки МСП посредством государственных закупок и недавно появившейся политикой государственных закупок, ориентированной на инновации.

Назовем условия, при которых стратегическая политика использования государственных закупок может управляться устойчиво:

- 1) возможность постоянно обеспечивать стратегическое использование государственных закупок достаточными государственными ресурсами;
- 2) наличие соответствующих средств реализации политики, интегрированных и совместных средств финансового управления;
- 3) усиление стратегической роли государственных закупок для обеспечения циркулярного фискального управления.

Существуют ограничения и проблемы стратегического использования государственных закупок в Корею, обусловленные приведенными выше условиями.

Во-первых, необходимо рассмотреть, достаточно ли финансовых ресурсов было вложено в стратегическое использование государственных закупок. Стратегическое использование государственных закупок составляет 30,73% от среднегодового объема государственных закупок; более того, в пандемийные 2019–2020 гг. стратегическое использование сохраняется на уровне 30%, включая продукцию начинающих компаний и инновационные продукты закупок. Ограниченные финансовые ресурсы периферийных территорий позволяют вкладывать в их развитие относительно небольшие средства. В Корею регулируемые темпы роста политики поддержки МСП в соответствии с ее приоритетами, а также темпы роста закупок товаров отдельных производителей (конкуренция малых и средних предприятий, «зеленые» закупки и т.д.), которые институционально стабилизировались, снижаются, а новые направления развития (продукты развития технологий, продукты социальных предприятий и инновационные продукты закупок), которые недавно получили поддержку со стороны правительства,

увеличивают показатели роста (см. *табл. 6*), тем самым выравнивая общий вес стратегического использования государственных закупок. Не только Корея, но и другие страны не в состоянии увеличить общий прирост стратегического использования государственных закупок. Фактический темп роста стратегического использования составляет в среднем 0,7%, а темп роста средней производительности победивших в конкурентных закупках субъектов МСП — 1,23%. Очевидно, что эффект от фискального вклада в стратегическое использование государственных закупок находится в глубокой стагнации (*табл. 13*).

Основная причина такой стагнации роста и слабой эффективности заключается в том, что некоторые субъекты МСП имеют несколько квалификаций льготных закупок с аналогичными атрибутами поддержки со стороны государства. В связи с этим эффективность приближается к 30% от эффективности льготных закупок. Более серьезная проблема заключается в том, что новая политика поддержки МСП, введенная для решения проблем настоящей политики, все еще имеет ряд ограничений. Она не смогла разрушить барьеры для первоначального входа, что является ключевым вопросом. Возникло явление, когда механизм поддержки МСП вернулся к начальному положению, будучи захвачен потребностями конкретных организаций МСП, или не смог проанализировать спрос на закупки со стороны государственных заказчиков на местах, работающих по контрактам. Перед Кореей стоит задача координации

поддержки между стратегической политикой использования государственных закупок и решением проблем рыночной доли конкретных организаций МСП, получивших от нее выгоду.

Как указано в статье Chang W.H. и Kim J.H. [3], при длительной поддержке организаций МСП через государственные закупки долгосрочная производительность этих предприятий значительно снижается. Поэтому необходимо скорректировать общую политику стратегического использования системы закупок. Если объем финансовых ресурсов, предоставляемых для стратегического использования, весьма значим, то приоритет оказывается у МСП с более развитой технологией, а средние реальные выгоды МСП обеспечивают им повышенную эффективность, поэтому возникает синергетический эффект того, что инновации под руководством рынка улучшат государственные услуги.

Во-вторых, важно рассмотреть, являются ли цели и средства реализации стратегического использования государственных закупок адекватными и обладают ли они интегрированными средствами финансового управления. В Корее целевой коэффициент закупок по каждой подпрограмме в политике стратегического использования государственных закупок постепенно снижался до более низкого уровня по сравнению с предыдущим годом (см. *табл. 6*). Из-за сходства в распределении льгот на основе сертификации конкретных технологий (см. *табл. 8*) существуют трудности в том, что бенефициары существующей политики поддержки

Таблица 13

Темпы роста доли покупок за счет стратегического освоения через государственные закупки в Корее

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Среднее значение	Темпы роста, %
Общий объем государственных закупок, 100 млн вон	1 103 830	1 177 861	1 371 671	1 412 753	1 599 816	1 757 904	1 841 775	1 466 516	66,9
Величина стратегического использования средств, 100 млн вон	337 361	375 429	418 173	427 547	494,388	518 905	582 776	450 654	72,7
Коэффициент стратегического использования средств, %	30,56	31,87	30,49	30,26	30,90	29,52	31,64	30,75	3,5
Темпы роста стратегического использования, %	–	4,3	–4,4	–0,7	2,1	–4,5	7,2	0,7	–
Количество предприятий МСП	311 971	337 541	362 872	389 154	420 943	455 614	486 042	394,877	55,8
Средняя производительность МСП, 100 млн вон	3,54	3,49	3,78	3,63	3,8	3,86	3,79	3,7	7,1
Средний темп роста производительности МСП, %	–	–1,4	8,3	–4,0	4,7	1,5	–1,8	1,23	–

Источники: Статистика Службы госзакупок Республики Корея [13].

МСП становятся и бенефициарами новой политики. Возникает дискуссия о том, соответствуют ли цели и применяемые средства реализации новой политики. За исключением конкретных МСП, от 6 до 70% МСП не получают эффекта бенефициара, поэтому ресурсы политики не получают планируемого результата в соответствии с целями программы. Кроме того, поскольку программы стратегического использования государственных закупок реализуются различными министерствами, такими как Служба государственных закупок и Министерство малого и среднего бизнеса и стартапов, они постфактум не управляют оценкой комплексно, что говорит о том, что у них есть ограничения в предотвращении и корректировке дублирования преимуществ политики. Это связано с тем, что большинство государственных учреждений заимствует четкий стандарт сертификации конкретных технологий, поскольку критерии выгоды для оценки инновационности государственных закупок неоднозначны.

Чтобы решить эту проблему, программы стратегического использования для государственных закупок в основном минимизируют дублирование конкретных сертификаций, которые готовятся в качестве критериев бенефициара. В качестве альтернативы следует подготовить более инновационные стандарты бенефициаров (техническая гарантия для прототипов, разработанных в рамках государственных НИОКР, закупка технологий в рамках государственно-частного партнерства и т.д.), отступив от планирования программ на основе сертификации. Устанавливая различные критерии бенефициаров, малые и средние предприятия с инновационными технологиями на ранних стадиях до сертификации получают возможность внести свой вклад в государственные услуги с низким барьером для входа на рынок. А благодаря предоставленным им технологическим продуктам заказчики смогут создать условия, обеспечивающие развитие инновационных государственных услуг. Это может быть реализовано более оперативно, если подготовить интегрированную систему управления, чтобы корректировки и оценки программ можно было проводить в соответствии с целью политики государственных закупок.

Наконец, перейдем к важному вопросу о том, усилили ли государственные закупки свою стратегическую роль для обеспечения циклического управления бюджетом. В случае Кореи нельзя утверждать, что государственные закупки сыграли стратегическую роль в повышении эффективности общих финансовых проектов, несмотря на то что они уже 10 лет играют роль в поддержке предприятий МСП, использующих государственные закупки. Другими словами, у Кореи есть преимущество в связи с наличием централизованной системы закупок, обладающей возможностями для активного планирования политики государственных закупок. Однако неясно, как сами государственные закупки оказывают циклическое влияние на финансовое управление. Краткосрочный покупательный эффект (объем продаж) МСП был улучшен за счет обязательного приобретения ими продукции, произведенной МСП, на которые распространяется политическая поддержка в рамках государственных закупок. Трудно установить, улучшились ли такие показатели политики, как коэффициент фактической пользы (средний темп роста МСП) или технологическая добавленная сто-

имость. При этом не измеряется качественный рост МСП через комплексную оценку эффективности, включающую в себя повышение конкурентоспособности МСП, технологические инновации и сокращение выбросов углерода, достигнутые благодаря политическим мерам, реализуемым властями, в дополнение к количественному росту, предполагающему достижение целевых показателей закупок по программе стратегического использования государственных закупок. Поэтому невозможно правильно понять сложные стратегические элементы средне- и долгосрочного воздействия. Это новая задача — подготовить циклическую систему финансового обеспечения, которая может быть преобразована в политические (стратегические) ценности, чтобы фискальный вклад в стратегическое использование государственных закупок не ограничивался достижением главной цели, но обеспечивал движущую силу для саморазвития на основе накопленной финансовой поддержки. Когда программы стратегического использования государственных закупок достигают критической точки в политике, синергия между планами стратегического использования может быть усилена только при условии продвижения системы управления эффективностью, для которой стратегические поворотные точки могут быть скорректированы и преобразованы в программы.

Решение вышеупомянутых проблем правового регулирования отношений в сфере закупок важно для повышения устойчивости и эффективности стратегического использования государственных закупок, которые будут разработаны в будущем.

5. Заключение

Для того чтобы изучить эффективность стратегического использования государственных закупок, сосредоточившись на политике поддержки МСП, в данной статье приводится пример Кореи, рассматривается процесс реализации указанной политики и связанные с этим проблемы, что позволяет сделать определенные выводы. На примере Кореи был проведен анализ политики поддержки МСП посредством государственных закупок, а также исследованы статус, эффективность и ограничения политики государственных закупок для инноваций, которая недавно стала новой политикой. Несмотря на то что инновационный переход был осуществлен как продолжение политики стратегического использования государственных закупок, выводы были сделаны с точки зрения макроэкономических проблем, которые на данный момент остаются открытыми.

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, стратегическое использование государственных закупок изначально планируется исходя из краткосрочного эффекта. Путем систематического преобразования каждой программы со стратегическим поворотным пунктом в соответствии с потребностями времени должна быть возможна комплексная разработка, чтобы первоначальный эффект от вступления мог быть преобразован в средне- и долгосрочный политический эффект. Это означает, что необходима макроэкономическая и интегрированная система управления, чтобы государственные закупки могли играть свою стратегическую роль должным образом.

Во-вторых, когда средства реализации стратегического использования государственных закупок зависят от стандартов (технической сертификации), это становится препятствием для повышения эффективности политики, поскольку в этом случае проявляются недостатки сосредоточения на конкретных целях поддержки. Поэтому приоритетными должны быть усилия по поиску и выбору инновационных средств и стандартов для их внедрения.

Наконец, для того чтобы стратегическое использование государственных закупок, преследующее стратегическую цель улучшения качества государственных услуг, имело устойчивый и кумулятивный эффект поддержки, необходимо продолжать фискальный вклад в указанное стратегическое использование государственных закупок. Это может быть реализовано только при наличии устойчивой воли правительства, определяющего политику управления финансами.

Данная работа важна тем, что в ней рассматривается вопрос о том, как стратегическое использование государственных закупок должно управляться в макроперспективе. Она также имеет значение как начальная дискуссия о стратегическом использовании государственных закупок, поскольку выводы были сделаны на основе анализа сложившейся ситуации на рынке.

References

- Aschhoff B. and Sofka W.* Innovation on demand — Can public procurement drive market success of innovations? // *Research Policy*. 2009. 38 (8). P. 1235–1247.
- CSES (Centre for Strategy and Evaluation Services) and Oxford Research, Final Evaluation of the Lead Market Initiative: Final Report, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.
- Chang Woo Hyun & Jong Hyuk Kim.* Study on public procurement policy support history management and performance evaluation management system (공공조달정책지원 이력관리 및 성과평가 관리체계 연구). Korean Development Institute (Korean), 2016.
- Chang Woo Hyun, Heewoo Kang & Jinsoo Bae.* A Study on improving the effectiveness of public procurement financial expenditure. Korea Institute of Public Finance (Korean), 2021.
- Choi, Jonghwa, Kwang Ho Lee & Ahjung Lee.* Public Procurement for Innovation in Korea // *STI Policy Review*. 2014. Vol. 6. No. 6. P. 87–1049 [Science & Technology Policy Institute (STPI)].
- Edler J. and Georghiou L.* Public procurement and innovation — Resurrecting the demand side // *Research policy*. 2007. 36 (7). P. 949–963.
- Georghiou L., Edler J., Uyarra E. and Yeow J.* Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment // *Technological Forecasting and Social Change*. 2014. 86. P. 1–12.
- Guertzoni M. and Raiteri E.* Demand-side vs. supply-side technology policies: Hidden treatment and new empirical evidence on the policy mix // *Research Policy*. 2015. 44 (3). P. 726–747.
- Heo L.Y. & Park I.H.* Current status of innovation procurement and improvement tasks (혁신조달의 현황과 개선과제) // *NARS Current Issues and Analysis*. 2022. No. 253 [National Assembly Research Service (NARS)] [Korean].
- Kim Jaehyun & Kim Byuonggeon.* An Economic Effect on the Increasing Share of Technological Innovation-Oriented Public Procurement // *The Journal of Science and Technology Policy*. 2019. Vol. 2. No. 2. P. 247–270 [Korean].
- Korea Institute of Procurement (KIP) & Korea Institute of Public Finance (KIPF): Basic Study on Comprehensive Public Procurement Plan for Implementation of Korean Strategic Procurement Policy, 2021 (한국형 전략조달정책 실행을 위한 공공조달 종합계획 기초연구).
- Lee Min Cheol.* The Effect of Public Procurement on the Market Competitiveness of SMEs: Focusing on the Excellent Procurement Product Designation System (공공조달이 중소기업 시장경쟁력에 미치는 영향: 우수조달물품지정제도를 중심으로). Hanyang University Master's Thesis [Korean], 2018.
- Lee Sang Hoon.* Searching for the new government's public procurement operation direction: enhancing the strategic utility of public procurement (새정부 공공조달 운영방향 모색: 공공조달의 전략적 활용성 제고): The 5th Public Procurement Policy Seminar, PPS (Public Procurement Service). KIP (Korea Institute of Procurement) (Korean), 2022.
- Ministry of Economy and Finance. Innovation-oriented public procurement plan (혁신지향 공공조달 방안): Press release [Korean], 2019.
- Ministry of Economy and Finance. Procurement Policy Deliberation Committee 1st Performance Evaluation Group Internal Meeting Materials Agenda 1. Promotion plan for improvement of public procurement system for SME products, 2021 (조달정책심의위원회 제1차 성과평가반 내부회의 자료 중 안건 1. 중소기업제품 공공구매제도 개선 추진 계획) [Korean].
- OECD. The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness. 2016.
- OECD. Public Governance Reviews, Public Procurement for Innovation — Good Practices and Strategies. 2017.
- OECD. Strategic public procurement, in *Government at a Glance*. 2019.
- OECD. Size of public procurement, in *Government at a Glance*. 2021.
- Park Soo Kyu.* Analysis of the effect of government procurement on the national economy (정부조달이 국가경제에 미치는 효과분석), PPS (Public Procurement Service) KIIR (Korea Institute for Industrial Research) [Korean], 2010.
- Phillips W., Warrington J., Knight L., Caldwell N.* Technological change and institutions: the role of public sector procurement. International Public Procurement Conference proceedings. Vol. 3. 2004. URL: http://www.researchgate.net/profile/Nigel_Caldwell/publication/255580536_TECHNOLOGICAL_CHANGE_AND_INSTITUTIONS_THE_ROLE_OF_PUBLIC_SECTOR PROCUREMENT/links/0deec536c377c685ed000000.pdf.
- Shin K. and Lee J.D.* Impact of public procurement for innovation on firm productivity // *Applied Economics Letters*. No. 1–6. 2021.
- Spend Network. How governments spend: Opening up the value of global public procurement. 2020.