

Общественные закупки как интеграционный источник формирования социальных эффектов в бюджетном секторе экономики

© 2012 Э.И. Зубков

кандидат технических наук

Администрация Липецкой области

Управление контроля в сфере размещения государственных заказов
Липецкой области

E-mail: zedi00@mail.ru

Предложен механизм повышения эффективности производства услуг в бюджетном секторе экономики с использованием системы общественных закупок. Рассмотрена роль общественных закупок как инструмента интенсификации бюджетной сферы. Сформулированы дефиниции социальных эффектов бюджетных услуг и общественных закупок.

Ключевые слова: производство бюджетной услуги, интеграция, материальные ресурсы, социальные эффекты бюджетной услуги, общественные закупки.

Оценка возможностей и подходов к дальнейшему развитию социальной сферы национального хозяйства нуждается в серьезном переосмыслении. Это продиктовано жесткими конкурентными условиями, возрастающей ограниченностью ресурсов и отсутствием необходимого уровня процесса воспроизводства социальных эффектов, требуемых для интенсивного развития общества.

От основных отраслей социальной сферы национального хозяйства (здравоохранение, образование, культура, социальная защита и др.) общество как заказчик требует социальных эффектов по двум основным направлениям: повышение уровня благосостояния и качества жизни населения; обеспечение условий и механизмов для успешного развития общественного производства. Очевидным становится то обстоятельство, что по мере социально-экономического развития общества растет острота проблем, связанных с эффективным использованием общественных финансов, с качеством производимых благ на формирующемся рынке государственных услуг.

В сложившейся ситуации дальнейшее развитие сферы производства государственных и муниципальных услуг невозможно без ее качественной трансформации и адаптации к условиям рыночной модели экономики.

На современном этапе в качестве одного из наиболее перспективных каналов воспроизводства социальных эффектов в отраслях бюджетной сферы нужно рассматривать интенсификацию интеграционных процессов, направленную на поэтапное эффективное сближение целей, задач и функций производства бюджетных услуг.

Траектория интеграции производства государственных и муниципальных услуг должна быть адекватной законам объективного развития экономики.

Основные принципы экономических и социальных отношений всего круга заинтересованных субъектов (общество, государство, бизнес, человек) должны формировать эффективную совокупность взаимосвязанных систем и их элементов. Одновременно эти системы несут ответственность за своевременные и правильные для общества результаты произведенных государственных и муниципальных услуг.

Для достижения значимых социальных эффектов производителями бюджетных услуг, в первую очередь, необходима переоценка возможностей институциональной системы закупок как интеграционного инструмента для эффективного распределения, использования и приобретения материальных ресурсов (рис. 1). За период с 2006 по 2010 г. из бюджетов субъектов РФ на приобретение материальных ресурсов для производства государственных функций и услуг было направлено 10 985,8 млрд. руб.¹ Такие масштабы финансовых ресурсов и взаимосвязанные с ними технологии использования ресурсов в сфере государственных и муниципальных нужд становятся зоной жизненно важных интересов не только для государственных органов исполнительной власти, но и для общества в целом.

В западных странах вместо унитарного понятия “закупки для государственных нужд” используется термин “общественные закупки” (public purchasing), который можно перевести как “закупки для общественных нужд”. И здесь воз-

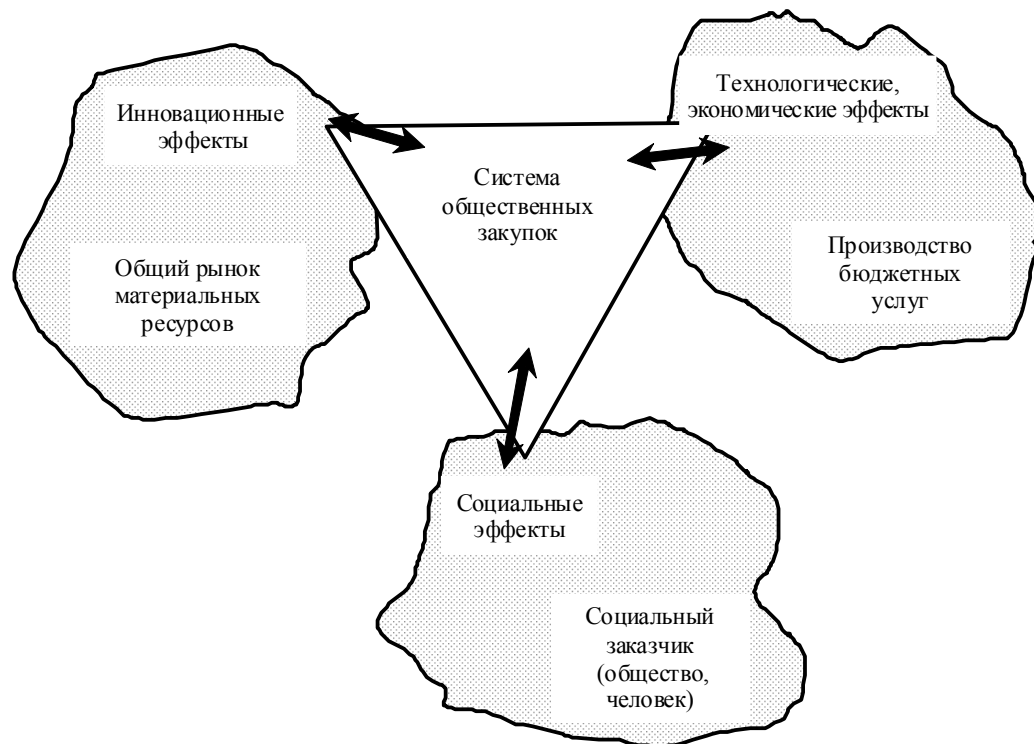


Рис. 1. Схема межсистемной интеграции общественных закупок в процессе производства бюджетных услуг

никает очень тонкая, но значимая грань социально-экономического понимания сущности возникающих отношений, потому что государство не может рассматриваться как некий экономический субъект, имеющий собственные нужды, отличные от потребностей общества². По существу, приобретение материальных ресурсов необходимо не для нужд государства как института исполнения воли, а в интересах всего общества, для которого и организуется производство государственных функций и услуг. Более того, во многих странах с развитой рыночной экономикой основополагающим принципом организации закупок выступает то, что государство приобретает материальные ресурсы не за “собственные средства”, а за деньги налогоплательщиков. И если в случае частных закупок действия осуществляются заказчиком сугубо в своих экономических интересах, то в случаях с государственными закупками возникает посредник (третья сторона) в лице таких институтов, как государственные органы власти, государственные служащие, работники бюджетной сферы. Возникает широкое поле для неэффективных мотиваций, действий, затрат и более серьезных злоупотреблений³. То есть возникающая “третья сторона” постоянно будет находиться в поиске “своих” интересов за счет потребностей налогоплательщиков.

В данной связи представляется важным отметить, что одновременно с экономической основой проблематики общественных закупок эта система испытывает и значительную социальную нагрузку. Общественные закупки выступают одной из граней социальной и экономической справедливости с постоянным поиском ответа на вопросы, для чего, что и с какой пользой покупается на деньги общества, конкретного налогоплательщика и, наконец, конечного потребителя государственной услуги.

На современном этапе региональная система общественных закупок является наиболее чувствительной составляющей развития социальной сферы национального хозяйства, поскольку непосредственно на уровне регионов сконцентрированы все основные полномочия сферы производства бюджетных услуг и все заинтересованные в их своевременном и качественном получении потребители (население).

В новых экономических условиях закупки ресурсов должны стать одним из базовых элементов рыночной основы, экономического благополучия субъектов производства бюджетных услуг. Следует также учитывать и то, что “общественные закупки” как экономическая и социальная система имеют широкие границы вовлечения различных источников финансовых ресурсов. Это проявляется на уровне регионов и

муниципалитетов, когда предмет закупок приобретает одновременно за счет двух, трех разных по природе происхождения источников финансовых средств (федеральный бюджет, региональный бюджет, муниципальный бюджет, внебюджетные фонды, общественные организации, благотворительные фонды, добровольные пожертвования граждан), но по единому правовому механизму использования для достижения конечной цели. По существу, система “общественных закупок” ресурсов для обеспечения социальной эффективности производства бюджетной услуги должна отвечать на главные вопросы:

1. Какие ресурсы нужно приобретать в условиях ограниченных возможностей?

2. Почему именно эти ресурсы необходимо приобретать?

3. Какие технологии распределения, использования и приобретения ресурсов экономически выгодны?

4. Какую пользу обеспечит обществу и конкретному человеку приобретение таких ресурсов?

Очевидно, что существующий сегодня институт государственных закупок не может быть ограничен изучением отношений только вокруг понятия “государственные и муниципальные нужды”. Более того, необходимо понять и осознать, что оценивать эффективность закупок лишь с точки зрения борьбы с коррупцией абсурдно из-за экономической и социальной ценности конечного результата производства бюджетной услуги. Оценка закупки ресурсов, ориентированная только на технологический результат через показатели количества аукционов, конкурсов, участников и т. д., всегда будет оставаться источником квазиэффективности и роста институциональной ренты коррупционеров. “По самым скромным оценкам, нецелевые расходы, включая и прямое воровство, и “откаты”, и просто нецелевые расходы, составляют не менее триллиона рублей”⁴. Это обусловлено крайней непоследовательностью, разнонаправленным уровнем ведомственного восприятия сложной социально-экономической сущности предназначения закупок как совокупности явлений и сопутствующих им процессов. Многолетняя идеализация предлагаемых решений, не выверенных экономической альтернативностью, субъективизм, противоречивость в оценках возможностей и качества российского рынка материальных ресурсов с позиции эффективности производства бюджетных услуг стали источником ряда краугольных проблем.

Во-первых, существующая институциональная модель экономико-правового механизма государственного регулирования системы закупок

не обеспечивает на практике воспроизводство нужных социальных эффектов. Так, на региональном уровне (центральный федеральный округ) в 2010 г. по итогам закупок материальных ресурсов от 92,08 до 99,84 % контрактов были заключены *с единственным поставщиком*, а значит, закупка ресурсов обошлась обществу не по рыночным ценам и качество предметов закупок не обладало конкурентными характеристиками⁵.

Рассмотрим возникающие последствия несостоявшихся торгов (которые в равной степени можно отнести ко всем субъектам РФ) на примере результатов мониторинга размещения государственного заказа в 2011 г. в Липецкой области. Так, по результатам объявленных торгов не было подано ни одной заявки на участие в торгах в 37,4 % случаях. Подана только одна заявка и допущена к участию в торгах - 57,8 %. Отказано в допуске к участию в торгах всем участникам, подавшим заявки, в 3,6 % случаях. Только один из всех соискателей был признан участником торгов, что составило, соответственно, 0,2 %. Рынки не слышат экономических предложений заказчиков, а механизмы системы не позволяют эффективно взаимодействовать с ними производителям услуг.

Одновременно в системе закупок был создан институт уполномоченного органа по размещению государственных и муниципальных заказов. По мнению автора, это “экономически искусственный” элемент для производителя бюджетных услуг и воспроизводства социальных эффектов. По результатам проведенных торгов в Липецкой области в 2011 г. закупки, проводимые производителями услуг с использованием услуг уполномоченного органа по размещению заказов, признаны несостоявшимися в 44 % случаях, в то же время, когда производитель не прибежал к услугам уполномоченного органа, несостоявшимися признавались, соответственно, 38 % торгов. Причем “нормативное” время на размещение заказа через уполномоченный орган составляло в 1,5 раза больше и достигало в среднем до 2,5 месяца на одну процедуру. Какой рынок будет работать в таких условиях?

По существу, использование института уполномоченного органа в системе общественных закупок формирует неэффективные, затратные по времени, финансам, а самое главное, по конечным результатам условия посреднических услуг по проведению закупок товаров, работ, услуг. Только одно то, что закупки для производителя услуг осуществляются организацией с немотивированной экономической ответственностью за конечный результат, уже будет создавать худшие экономические возможности для повыше-

ния эффективности производимого общественного блага. Как показывает зарубежная практика, экономики с высокоразвитым уровнем производства и качества бюджетных услуг в своей многолетней практике закупок не имеют таких институтов. Они просто экономически, а значит, и социально не выгодны.

Кроме того, следует особенно отметить тот факт, что в ходе использования существующих технологий закупок товаров, работ, услуг производители бюджетных услуг так и не почувствовали экономическую мотивацию на выгодность или необходимость эффективного использования, а следовательно, и приобретения материальных ресурсов. При этом основные декларируемые источники этих эффектов, такие как качество бюджетных услуг и конкурентная среда, ориентация рынка на производство инновационных ресурсов, снижение коррупционной ренты и повышение ценности человеческого капитала, в значительной степени не реализованы и не позволяют кардинально изменить снижающуюся динамику результатов в бюджетной сфере экономики.

Таким образом, ключевым подходом к оценке эффективности развития производства бюджет-

ных услуг с позиции внутри- и межсистемной инфраструктуры институциональных элементов и взаимосвязей, формирующих единую основу принципов и условий достижения технологических и экономических эффектов, является необходимость рассматривать и исследовать общественные закупки в границах непрерывности формирования и перехода различных эффектов в единую совокупность социальных эффектов бюджетной услуги (рис. 2).

Для понимания сущности социальных эффектов в контексте производства бюджетных услуг рассмотрим дефиницию "социальный эффект бюджетной услуги". По нашему мнению, "социальный эффект бюджетной услуги" - это совокупная ценность общественного блага, формирующаяся в процессе производства услуги в результате интеграции технологического и экономического эффектов, а также эффекта от процесса удовлетворения потребностей общества, социальных групп и человека.

В общем виде социальные эффекты бюджетной услуги можно записать следующим образом:

$$\sum \mathcal{E}_y = \sum \mathcal{E}_m \div \sum \mathcal{E}_\varepsilon \div \sum \mathcal{E}_{yn}, \quad (1)$$



Рис. 2. Структурная схема участия системы общественных закупок в формировании социальных эффектов

где \mathcal{E}_y - социальные эффекты, сформированные в процессе производства и потребления бюджетной услуги;

\mathcal{E}_m - технологические эффекты бюджетной услуги, формирующиеся производителем в результате ее проектирования, операционного процесса производства и управления развитием;

\mathcal{E}_z - экономические эффекты, формирующиеся производителем в результате изменения ценности бюджетной услуги;

\mathcal{E}_{yn} - социально-экономические эффекты бюджетной услуги, полученные от удовлетворения общественных потребностей.

В свою очередь, все составляющие социальных эффектов бюджетной услуги функционально зависят от источников, полученных от распределения, использования и закупок материальных ресурсов.

$$\mathcal{E}_m; \mathcal{E}_z; \mathcal{E}_{yn} = f(\sum I_z), \quad (2)$$

где I_z - источники формирования эффектов системой общественных закупок.

В качестве источников выступают характеристики материальных ресурсов (МР), аллокативные технологии “ресурсы-расходы”, технологии приобретения, организационно-управленческие технологии, интеграционные возможности с внешней и внутренней средой, человеческий капитал и др.

С учетом вышеуказанных источников выражение (1) можно записать в виде

$$\sum \mathcal{E}_y = \kappa_m \sum \mathcal{E}_m + \kappa_z \sum \mathcal{E}_z + \kappa_{yn} \sum \mathcal{E}_{yn}, \quad (3)$$

где κ_m , κ_z , κ_{yn} - показатели, характеризующие потенциальные возможности системы общественных закупок, ограничения и условия формирования сбалансированной эффективности для получения максимальных социальных эффектов бюджетной услуги.

Таким образом, на современном этапе проблема эффективности общественных закупок актуальна не в общепринятых узких границах технологий приобретения товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, а в более широком, системном диапазоне интеграционного участия в формировании эффективных социально-экономических отношений, по существу, начиная от участия на стадии проектирования технологии производства услуг с учетом инновационной и текущей возможности выбора характеристик продукции, формирования условий для эффективного воспроизводства добавочной ценности и заканчивая цикл эффектом от обеспечения потребностей конкретно человека и общества в целом.

У многих специалистов, занимающихся закупками в государственной системе исполнительной власти, органах местного самоуправления и

бюджетных учреждениях основа понятий “заказ”, “закупка” связана с различными признаками нормативной дефиниции по данной тематике и определенным действующим федеральным законодательством. Анализ этих понятий с научной точки зрения в экономической литературе весьма многообразен⁶. Однако с учетом современной практической реалии понятие “общественные закупки” нуждается в комплексном, многоаспектном и концентрированном осмыслении. По нашему мнению, понятие “общественные закупки” должно соответствовать более широкому восприятию перспектив социальной значимости и экономической сущности в процессе интеграционного развития производства бюджетных услуг.

Общественные закупки - это институциональная система многокомпонентных социальных и экономических рыночных отношений распределения, использования и приобретения материальных ресурсов в процессе производства государственных функций и бюджетных услуг в целях максимального воспроизводства социальных эффектов для удовлетворения потребностей общества. Такой подход означает расширение границ понятия “общественные закупки” как с теоретической, так и с практической стороны, а по экономическим и социальным свойствам возникающих отношений представляет значительный исследовательский интерес.

В связи с изложенным многие проблемы анализа и актуализации межсистемности общественных закупок требуют более глубокой проработки, сбалансированной взвешенной оценки “необходимой и возможной” эффективности закупок в рамках модернизации экономических и социальных отношений в бюджетном секторе экономики.

¹ Федеральная служба государственной статистики РФ. URL: <http://www.gks.ru/metod/torg.html>.

² Становление рыночной системы государственных закупок в России / под ред. В.И. Смирнова, Н.В. Нестеровича, И.М. Ахметзянова. Казань, 2000.

³ Улюкаев А.В. Методологические принципы формирования системы показателей эффективности и действенности государственных расходов // Вопросы реформирования системы государственных финансов в области предоставления государственных услуг. М., 2001.

⁴ Послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию. URL: <http://news.kremlin.ru/2010>.

⁵ Министерство регионального развития РФ. URL: <http://www.minregion.ru>.

⁶ См., например: *Сматрицкая И.И.* Концептуальные подходы к развитию консолидированной системы закупок в России // Экон. науки. 2009. □ 1; *Хвостов А.А.* Отдельные вопросы унификации понятийного аппарата в сфере государственных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. □ 16.