

CZU: [336.25 + 351.712.5]:36

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3978206>

РЕШЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ С ПОМОЩЬЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Лариса ЛАЗЕБНИК

Университет Государственной Фискальной Службы Украины

Государственный сектор Украины тратит свыше 270 млрд фунтов стерлингов в год на закупку товаров и услуг, что составляет 12 процентов ВВП. Большая часть государственных расходов осуществляется за счет традиционных закупок. На современном этапе существует необходимость направления государственных расходов на решение общественных проблем. Разница между традиционными закупками и социальными, или природоохранными, заключается в том, что последние преследуют двойную цель: стимулировать предприятия и решать общественные проблемы. Социальные закупки – это политика закупок, проводимая общественной организацией, выбирающей социальный результат, когда покупаются товары или услуги. Социальные закупки могут происходить разными способами, включая: закупки у социальных предприятий; включение в политику закупок пункта, требующего оценки тендеров в соответствии с их социальным воздействием, при условии, чтобы успешные участники тендера нанимали определенный процент людей из неблагополучных семей в общем количестве своей рабочей силы. Следует найти правильный ответ на вопрос: каких дополнительных выгод нужно достичь; в какой степени эти выгоды оцениваются и, следовательно, будут ли они приоритетными для закупочной организации. Государственный сектор играет ключевую роль в нашем обществе, поэтому потенциал для создания стоимости огромен.

Ключевые слова: *государственные закупки, публичные закупки, публичные средства, социальные закупки.*

RESOLUTION OF SOCIAL PROBLEMS USING PUBLIC PROCUREMENT

The Ukraine public sector spends over £270 bn annually procuring goods and services which account for 12 percent of GDP. Most public money spent is through traditional procurement. At present it is necessary to direct public money towards solving public issues. The difference between traditional procurement and social ones or environmental procurement through government, is that the latter has the twin goals of catalyzing enterprises and solving public problems. Social procurement – is public organization's procurement policies choosing to purchase a social outcome when they buy a good or a service. Social procurement can occur in a number of ways, including: procuring from social enterprises; including a clause in procurement policies that requires tenders to be assessed in according to the social impact they create; requiring successful tenderers to employ a certain percentage of people from disadvantaged backgrounds in their workforce. Needed to find a valid answer to the question: what additional benefits are to be achieved; determining to what extent these benefits are valued, and will therefore be prioritised by the purchasing organisation. The public sector plays a key role in our society, so the potential for value creation is huge.

Keywords: *public procurement, public procurement, public funds, social purchases.*

Введение

Публичные закупки являются основным направлением использования публичных средств в мире посредством предоставления государственных услуг. В различных странах государственные закупки составляют значительную долю ВВП (от 8% до 21%) [1]. В Европейском Союзе объем публичных закупок составляет в среднем около 14% валового внутреннего продукта в год [2]. По оценке Министерства экономического развития и торговли Украины, в 2016 г. аналогичный показатель составил более 270 млрд грн, или 12% ВВП Украины [3].

Результаты и обсуждения

Коррупция в сфере публичных закупок является общемировой проблемой. В конце 2016 г. получило широкую известность расследование взяточничества при получении публичных контрактов бразильской компанией Odebrecht. Начиная с 2001 г., как следует из публикации [4], эта компания выплатила около 788 млн долл. США взятку членам правительств нескольких стран с целью получения публичных контрактов. Odebrecht осуществляла работы для чемпионата мира по футболу 2014 г. и летних Олимпийских игр 2016 г. Очевидно, стоимость договоров, заключение которых предварялось такими взятками, была еще большей. Ситуацию с публичными закупками в Украине характеризует история со строительством

Подольско-Воскресенского моста в Киеве. Это строительство началось в 1993 г., объем публичных средств, потраченных на него, не поддается точной оценке ввиду длительности процесса строительства и многократной смены властных команд. В отличие от спортивных сооружений в Бразилии, этот мост до сих пор не готов к эксплуатации.

С целью изменения ситуации с коррупцией в сфере госзакупок, бизнес и общественность инициировали весной 2014 г. реформу публичных закупок в Украине. В апреле 2015 г. в пилотном формате была запущена новая электронная система для осуществления закупок, а в конце 2015 г. был принят новый Закон Украины «О публичных закупках», создавший основы для электронизации и транспарентности закупок, который действует с 1 апреля 2016 г. [5]. Начиная с августа 2016 г., все публичные закупки в Украине осуществляются через онлайн-платформу ProZorro.

Реформа публичных закупок является примером успешных украинских реформ, вследствие реализации которой были установлены единые для всего государства прозрачные процедуры закупок, создана конкурентная среда, противодействующая системной коррупции в этой сфере, обеспечившая большую прозрачность и эффективность использования средств.

Согласно ст. 28 Закона Украины «О публичных закупках», обязательным критерием оценки тендерных предложений, если речь идет о закупках на постоянно действующем рынке, является только цена. То есть, процесс публичных закупок в Украине базируется преимущественно на единственном факторе – ценовом. По данным Киевской школы экономики, с использованием неценовых критериев проводится менее 1% закупок [6]. Таким образом, подавляющая часть государственных расходов осуществляется в формате традиционных закупок, которые сводятся к процессу определения потребности и сопоставления её с поставщиками. Понимая, что главный критерий – цена – был определен действующим украинским законодательством о госзакупках для того, чтобы ликвидировать масштабную коррупцию в этой сфере, нельзя не отметить, что функции публичных закупок не сводятся только лишь к основной – эффективному материальному обеспечению общественных нужд, что имеет место сейчас в Украине. Роль публичных закупок в экономике состоит в реализации и других функций, к которым относятся:

1) выполнение определенных социальных задач, а именно:

- создание новых рабочих мест путем закупки государством отдельных видов продукции, в производстве которых не заинтересован частный бизнес (ремонт музея или строительство дорог);
- обеспечение возможностей трудоустройства и участия в рабочей силе для конкретных целевых групп населения (люди с ограниченными возможностями, молодежь, внутренне перемещённые лица, застойные безработные и т.п.);
- поддержка определенных категорий субъектов хозяйствования: предприятий, где работают лица с ограниченными возможностями или из социально неблагополучных слоёв (инвалиды, бездомные, отбывающие наказание в местах лишения свободы), малого и микробизнеса и т.д.;
- мотивация предприятий решать общественные проблемы, поощряя применение инновационных технологий, экологизацию, цифровизацию, анализ данных в процессе закупок;

2) регулирование экономической конъюнктуры, складывающейся на отдельных рынках (продуктовых и географических). В первом случае государство выходит на рынок как достаточно мощный покупатель продукции, повышая спрос, или осуществляет товарную интервенцию путем продажи ранее специально закупленной продукции, увеличивая предложение и, таким образом, восстанавливает равновесие спроса и предложения на рынке той или иной продукции (прежде всего, социально значимых продуктов питания – сахар, мука, крупы и т.д.). Во втором случае, государственные структуры с помощью социальных закупок могут решать проблемы, связанные с особенностями местных условий или экономическим спадом в регионе, концентрируя здесь расходы.

Чтобы направить государственные расходы на решение общественных проблем, обеспечение прозрачности и эффективности использования средств является необходимым, но недостаточным условием. Как свидетельствует международная практика, действенным инструментом решения общественных проблем посредством публичных закупок является социализация закупок. Социальные закупки – это использование практики государственных закупок для получения помимо требуемых продуктов и услуг ещё и социальных выгод, что схематически представлено на рисунке.

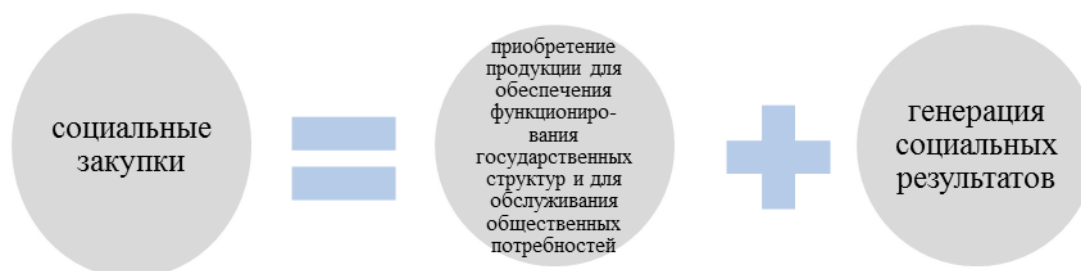


Рисунок. Содержание социализации закупок

Социализация закупок предполагает, что организации, их осуществляющие, намеренно отдают предпочтение социальному результату при покупке товаров, услуг или выполнении работ. Социальные закупки могут происходить разными способами, в том числе:

- производя закупки у социальных предприятий;
- интегрируя социальные результаты в требования контракта наряду с поставляемыми товарами, работами или услугами;
- включая в процедуру закупок пункт, требующий, чтобы победители тендера нанимали определенный процент людей из социально неблагополучных групп.

Потенциальные общественно значимые последствия социальных закупок огромны, исходя из объемов бюджетных средств, выделяемых на них. Это один из серьезных неиспользованных резервов для социального, культурного и экологического воздействия на экономику. По данным агентства «Социальные закупки Австралии», только австралийское правительство тратит около 141 млрд австрал. долларов на закупку товаров и услуг (41 млрд через федеральное правительство, 20 млрд через местные органы власти и 80 млрд через правительства штатов) [7]. Огромные объемы товаров, услуг и рабочей силы могут быть закуплены для достижения социального эффекта в обществе: от мебели, расходных материалов и услуг в государственных учреждениях до персонала, нанятого в государственные предприятия. Социализация государственных закупок означает более глубокое понимание решений, доступных властным структурам для созидания не только экономического, но и общественного капитала, генерирующего общественную пользу, большую, нежели экономический эффект. Кроме того, социальные закупки соответствуют растущей готовности правительств к решению «острых» социальных проблем. С другой стороны, интерес к социальным закупкам растет, потому что потребители ощущают экономическую эффективность использования крупного пула бюджетных средств для достижения нескольких организационных целей.

Социальные закупки позволяют правительствам стратегически объединить общественные и экономические цели или максимизировать выгоды для локального сообщества. Институциональная модель социальных закупок работает в Австралии, Великобритании, Канаде и США, потому что они используют:

- законодательное обеспечение (например, Закон о социальной ценности Великобритании требует от государственных органов учитывать экономическое, социальное и экологическое благополучие в своих контрактах на общественные услуги; в США закон Джавица-Вагнера-О’Дея требует, чтобы федеральные правительственные учреждения закупали отдельные продукты и услуги у некоммерческих организаций, в которых работают слепые или другие инвалиды [8]);
- институциональное обеспечение (наличие уполномоченного органа-регулятора по координации социальных закупок – департамента местного, регионального или общенационального уровня, стратегически использующего соответствующую возможность закупок для создания целевой занятости для определенной группы населения);
- информационное обеспечение (наличие источника получения информации об осуществлении социальных закупок – в Канаде это единый веб-портал Buy Social Canada <https://www.buysocialcanada.com>, который продвигает и рекламирует социальные закупки, объединяя социально ориентированных покупателей и поставщиков социальных предприятий).

Инструмент социальных закупок как эффективное и действенное средство достижения социальных и экономических результатов может быть использован путём включения в процессы закупок широкого перечня местных и общенациональных покупателей, включая все государственные уровни, бюджетные организации (школы, больницы, учреждения высшего образования) и различные государственные предприятия: от горнодобывающих до оборонных.

Для начала, государственные структуры определяют стратегический социальный результат, которого они стремятся достичь. Например, местная власть может захотеть создать рабочие места для внутренне перемещённых лиц в конкретном населённом пункте. На региональном и общегосударственном уровне можно попытаться решить проблему экономического спада. Задекларированные социальные намерения целесообразно поддержать аргументированными отечественными и международными научными исследованиями преимуществ, которые могут обеспечить социальные закупки.

Для достижения обозначенной цели определяются предстоящие контракты, которые могут создать возможности для её реализации. Допустим, на местном уровне пункт о социальных льготах может быть включён в предстоящий контракт на утилизацию отходов, поскольку он создаёт много возможностей для трудоустройства вследствие своей трудоёмкости. На региональном уровне может быть запланировано строительство новой дороги как возможность привлечь местных поставщиков и предусмотреть включение в процедуру закупок пункта, требующего, чтобы победитель тендера имел определённую квоту местного населения среди наёмного персонала. На национальном уровне примером интеграции экономических и социальных результатов может быть включение во все контракты, превышающие предусмотренную сумму, пункта, требующий от подрядчика привлечь квоту инвалидов и/или безработных и/или внутренне перемещённых лиц в свою рабочую силу.

Заключение контрактов при этом должно происходить в открытом тендере с четкой формулировкой продукции и требований относительно социальных результатов через онлайн-платформу, подобную украинской ProZorro. Что касается контроля за результатами социальных закупок, соответствующий правительственный департамент разрабатывает систему отчетности, которая должна включать основные этапы и ключевые показатели эффективности (Key Performance Indicator KPI) поставки продукции для достижения социальных целей, например – предоставление доказательств занятости, созданной из целевых групп.

Социализация закупок, на наш взгляд – актуальная для Украины проблема. По данным Государственной службы статистики, среднесписочная численность штатных работников в 2017 г. составляла 7,68 млн человек при численности населения Украины на 1 января 2018-го 42,39 млн [9]. Уровень занятости в Украине – 57,1%, для сравнения – в 2018 г. в Евросоюзе уровень занятости составлял 73,2%. Среди стран-лидеров – Швеция (82,6%), Германия (79,9%), Нидерланды (79,2%), Великобритания (78,7%), Литва (77,8%), Дания (76,9%), Латвия (76,8%), Словения (75,4%), Португалия (75,4), Мальта (75%) [10].

В Австралии, где уровень занятости составляет 65%, что выше украинского, но ниже европейского, на государственном уровне, в отчете Комиссии по производительности за 2003–2004 гг. был сделан вывод о важности поиска инновационных способов расширения занятости и преобразования получателей пособий в налогоплательщиков. На сегодня в Австралии активно развивается социализация закупок, ведется поиск возможностей за счёт социальных закупок увеличить занятость не в перспективе, а среди ныне живущего населения. В Австралии были определены две группы потенциальных занятых – это застойные безработные и получающие пенсию по инвалидности. Многие из этих людей хотят работать, но сталкиваются с такими барьерами, как реструктуризация отрасли, уровень образования, опыт работы, знание английского языка, инвалидность, здоровье, возраст, судимость. Именно в создании возможностей для трудоустройства людям из таких групп социальные закупки показали себя как эффективный инструмент [11].

В Украине группами потенциальных занятых являются трудовые эмигранты и занятые в неформальном секторе. По данным Госстата, за 2015–2017 гг. количество трудовых эмигрантов в Украине составляло 1,3 млн. В 2017-м почти 3,7 млн (или 22,9%) украинских граждан были неформально заняты. Характерная особенность рынка труда Украины – высокая дифференциация уровня неформальной занятости: от 9,7% в Киевской области до 49,8% – в Черновицкой [12]. На наш взгляд, практика социальных публичных закупок могла бы эффективно сочетать экономические цели с повышением занятости, усиливать роль и потенциал социальных предприятий, участвовать в цепочках поставок и эффективно

создавать рабочие места и возможности трудоустройства там, где это необходимо. При этом территориальные общины городов и поселков, которые сталкивающиеся с рядом проблем, включая рост населения и демографические сдвиги, доступность жилья, мобильность, качество воздуха, эффективность использования ресурсов и занятости, должны стремиться получить и кодифицировать лучшие в своем классе институциональные модели, которые могут быть адаптированы и приняты. Они могут стать своеобразными испытательными площадками для социальных инноваций в сфере публичных закупок. С развитием децентрализации власти, передачи полномочий городам и районам появляется возможность извлечь выгоду из близости политического руководства и его управления на местах.

Поскольку значение закупок можно представить с точки зрения не только возможностей, но и рисков для различных задействованных целевых групп, нельзя обойти вниманием и важную проблему в процессе развертывания социальных закупок. Речь идет об отсутствии однозначного методологически обоснованного ответа на вопрос: каких дополнительных выгод следует достичь социализацией закупок; определиться, какими показателями эти выгоды можно оценить и, следовательно, использовать в качестве приоритета для закупочной организации.

Выводы

Социальные закупки интегрируют социальные результаты в требования контракта наряду с поставляемыми товарами, услугами или работами. Эффективное функционирование этого сектора является необходимым условием для формирования устойчивой и эффективной национальной экономической системы и имеет все основания быть внедренным в практику публичных закупок Украины.

Литература:

1. Kyiv School of Economics. Вплив PROZORRO. Березень 2017. URL: https://cep.kse.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf
2. European Commission, 2017. *Public procurement*. URL: <http://bit.ly/2nInfzW>
3. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. *Звіт щодо аналізу функціонування системи державних закупівель за січень-грудень 2016 року*. URL: <http://bit.ly/2otZvjh>
4. USAID, UK aid та Фонд Євразія. *Реформа публічних закупівель в Україні та результати роботи електронної системи PROZORRO*. Серпень-грудень 2016 року. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/05/Zvit-ProZorro-2016.pdf>
5. Закон України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII від 25 грудня 2015 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
6. Kyiv School of Economics. Вплив PROZORRO. *Указ. работа*.
7. <http://socialprocurementaustralasia.com/>
8. *Social Procurement: The Business Case*. URL: <http://socialprocurementaustralasia.com/wp-content/uploads/2014/09/Social-Procurement-Business-Case1.pdf>
9. *Официальный сайт Государственной службы статистики Украины*. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
10. ПЕРЕГУДОВА, Т. Кризис национального рынка труда: стагнация и трудовая исчерпаемость. В: *Зеркало недели*, №32(428), 2019, 31 августа, с.8. URL: https://zn.ua/macrolevel/krizis-nacionalnogo-rynka-truda-stagnaciya-i-trudovaya-ischerpaemost-328530_.html
11. *Social Procurement: The Business Case*. *Указ. работа*.
12. ПЕРЕГУДОВА, Т. *Указ. работа*.

Данные об авторе:

Лариса ЛАЗЕБНИК, доктор экономических наук, профессор, Университет Государственной Фискальной Службы Украины.

E-mail: l11808816@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2234-4093

Prezentat la 22.01.2020