

УДК 330.101.541

А.А. Ережепова

Казахский национальный университет им. аль-Фараби, Республика Казахстан, г. Алматы

E-mail: aiman.yerezhopova@mail.ru

Воспроизводственный потенциал государства: три уровня макрорегулирования

Статья посвящена выявлению взаимосвязи государственного и конкурентного секторов экономики в условиях формирующегося рынка. В статье обосновывается необходимость ранжирования системных отношений. Это позволяет установить иерархию на уровне количественных параметров, на институциональном и операциональном уровнях. Данный анализ демонстрирует, что количественные параметры воспроизводственного потенциала строятся на системе государственных расходов. Институциональная же связь основывается на системе государственных закупок. С прикладной точки зрения эффективное воспроизводство в данном аспекте базируется на институтах и функциях государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственный сектор, конкурентный сектор, государственные расходы, государственные закупки, государственно-частное партнерство, социально-предпринимательские корпорации.

А.А. Erezhepova

Reproductive potential of state: three levels of macro regulation

Article is devoted to identification of interrelation of the state and competitive sectors of economy in the conditions of the being formed market. Need of ranging of the system relations locates in article. It allows to establish hierarchy at the level of quantitative parameters, at institutional and operational levels. This analysis shows that quantitative parameters of industrial potential are under construction on system of the public expenditures. Institutional communication is based on system of government procurements. From the applied point of view effective reproduction in this aspect is based on institutes and functions of state-private partnership.

Keywords: public sector, competitive sector, public expenditures, government procurements, state-private partnership, social and enterprise corporations.

А.А. Ережепова

Мемлекеттің өндірістік потенциалы: макрореттеудің үш деңгейі

Мақала нарықтық экономика қалыптасу жағдайында мемлекеттің және экономиканың бәсекелі секторларының байланысын талдауға арналған. Мақалада жүйелік қатынастардың ранжирлеуінің қажеттілігі дәлелденеді. Бұл сандық параметрлер деңгейінде иерархияны институтционалды және операциялы деңгейлерде қалыптастыруға мүмкіндік береді. Талдау өндірістік потенциалдың сандық параметрлері мемлекеттік шығындар жүйесінде құрылатындығын көрсетеді. Институтционалды байланыс мемлекеттік сатып алулар негізінде қалыптасады. Қолданбалы көзқарас бойынша тиімді өндіріс институттар және мемлекет-жеке меншік серіктестіктерінің байланыстарына негізделеді.

Түйін сөздер: мемлекеттік сектор, бәсекелі сектор, мемлекеттік шығындар, мемлекеттік сатып алулар, мемлекет-жеке меншік серіктестігі, әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорациялар.

Одной из важнейших прикладных задач макроэкономического равновесия является соотношение государственного и конкурентного секторов формирующихся рынков. Это обусловлено

различными доминантами их функционального существования. Если конкурентный сектор нацелен преимущественно на достижение экономической эффективности, то цель государ-

ственного сектора – социально-экономическая оптимизация. Потому, государству как субъекту воспроизводственного регулирования необходимо синхронизировать импульсы рыночного производства и общественного потребления. Особенно это актуально в условиях развивающегося рынка, когда национальный бизнес ограничен в конкурентной среде как по историческим, так и количественным параметрам. В этой связи представляется целесообразным трехуровневое ранжирование взаимоотношений государства и бизнеса для активизации воспроизводственных трансакций.

Во-первых, это четкая градация государственных расходов. Она очерчивает количественный анализ рыночных параметров государственного потребления.

Во-вторых, это определение границ и качества государственных закупок. Оно устанавливает институциональную связь с рыночным контрагентом государства в сфере производства.

В-третьих, выявление оптимального объема государственно-частного партнерства. Оно формирует операциональную систему взаимоотношений государства и бизнес-среды.

Итак, с количественных позиций динамика государственных расходов как база для воспроизводственного анализа выглядит следующим образом.

В Республике Казахстан государственные услуги общего характера в 2008 году составили 224 млрд. тенге, в 2009 году сокращаются до 166 млрд. тенге, в 2010 году увеличиваются до 225 млрд. тенге. На конец 2012 года расходы составляют 326 млрд. тенге, увеличившись по отношению к предыдущему году на 30 млрд. тенге [1]. Сжатие и расширение общих услуг обусловлено циклическими факторами (сокращение в 2009г на 34 % по сравнению с 2008 годом, возврат на уровень кризисного года в 2010 году, расширение базы услуг к концу 2012 года на 10% по сравнению с предшествующим годом).

В структурной детализации ситуация выглядит следующим образом. С 2008 по -2011 годы динамика суммы государственных расходов общего характера соответствовала динамике доли в структуре всех государственных расходов. В 2012 году при увеличении суммы до 326 млрд. тенге наблюдается снижение доли с 5,5% в 2011 году до 5,2% в 2012 году. Далее, затраты на оборону возрастают с 185 358 млрд. тенге в 2008 году до 188 млрд. тенге в 2009 году и до 221

млрд. тенге в 2010 году. В 2011-2012 годах, расходы на оборону, также увеличиваются до 265 млрд. тенге и до 341 млрд. тенге, соответственно [1].

Удельный вес расходов на оборону в Казахстане в 2012 году достиг показателей 2008 года – 5,4%. При этом сумма увеличилась с 185 млрд. тенге в 2008 году до 341 млрд. тенге в 2012 году. Увеличение расходов на оборону обусловлено проектами модернизации казахстанской армии. Расходы на организацию общественного порядка, безопасности, правовой, судебной, уголовно-исполнительной деятельности увеличиваются с 271 млрд. тенге в 2008 году до 369 млрд. тенге в 2010 году и до 558 млрд. тенге в 2012 году. Доля этих расходов в 2008 году составляет 7,98%, в 2010 году – 8,25%, в 2012 году – 8,9% [1].

Положительным моментом является значительное увеличение затрат на образование, здравоохранение, социальную помощь и социальное обеспечение. Так, расходы на образование увеличились за последние 5 лет в два раза. Определенный спад темпов прироста доли расходов на образование был в 2010 году (в 2009 году – 17,6%, в 2010 году – 17,2%). На конец 2012 года расходы на образование составили 1 210 млрд. тенге или 19,3% ко всем государственным расходам. Рост расходов на образование обусловлен совершенствованием системы образования, появлением элитных образовательных заведений Республики Казахстан [1].

Расходы на здравоохранение увеличиваются с 363 млрд. тенге в 2008 году до 551 млрд. тенге в 2010 году и до 731 млрд. тенге в 2012 году. Удельный вес расходов на здравоохранение стабильно колеблется в области 10-12% к общим государственным расходам [1].

Наблюдается увеличение финансирования жилищно-коммунального хозяйства с 234 млрд. тенге в 2008 году до 334 млрд. тенге в 2010 году и до 439 млрд. тенге в 2012 году. С 2009 года доля расходов на жилищно-коммунальное хозяйство сокращается с 8,1% в 2009 году до 7,4% в 2010 году, до 7,1% в 2011 году и до 6,9% в 2012 году. Расходы на социальную помощь и социальное обеспечение занимают первое место по величине расходов. Но если доля расходов на образование растет, то в 2012 года доля расходов на социальную помощь и обеспечение сокращается: в 2011 году – 20,9%, в 2012 году – 19,8% [1].

Таким образом, если учитывать общую

динамику расходов государственного бюджета, то наблюдается сокращение доли расходов на социальную помощь и обеспечение. Расходы на культуру, спорт, туризм и информационное пространство в 2011 году сокращаются до 202 млрд. тенге или на 26 млрд. тенге по отношению к предыдущему году. Но на конец 2012 года сумма составляет 223 млрд. тенге, то есть прирост составил 10,1%. В 2012 году незначительно увеличиваются расходы на топливно-энергетический комплекс, сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, промышленность, архитектуру [1].

Негативным моментом является увеличение затрат на обслуживание долга с 58 млрд. тенге в 2008 году до 95 млрд. тенге в 2010 году и до 131 млрд. тенге в 2012 году. Таким образом, общие затраты государственного бюджета увеличиваются с 3 401 млрд. тенге в 2008 году до 4 471 млрд. тенге в 2010 году и до 6 269 млрд. тенге в 2012 году [1].

Таким образом, количественные параметры расходов актуализируют как качество государственного потребления, так и его институционализацию. Это заключается в использовании бюджетных средств для финансирования закупочных контрактов с независимыми производителями товаров и услуг, ответственность за удовлетворение потребностей в которых несет общественный сектор. Иными словами, организация эффективных государственных заказов и закупок. В начале 2000-х годов их доля в ВВП в европейских странах находилась в диапазоне от 13 до 22 процентов, в США она достигала 32 процентов, составляя здесь до 93 процентов номенклатуры товаров и услуг [2].

В Казахстане рынок государственных закупок является одним из бурно развивающихся рынков с начала 90-х годов прошлого века. В институциональном плане можно выделить три этапа.

Первый этап – первичная трансформационная институционализация (1991-1996 гг.). В 1991 году Постановлением Верховного Совета КазССР от 20.06.1991 г. была законодательно закреплена система государственного заказа. Государственный заказ – это предложение государства в лице уполномоченных лиц хозяйствующим субъектам произвести товары (выполнить работы, оказать услуги) для государственных нужд.

Второй этап – первичная рыночная институционализация (1997-2007 гг.). В этот период

произходит замена системы государственного заказа системой государственных закупок. Законодательная база новой системы была закреплена Постановлением Правительства РК от 13 мая 1996 года «О государственных закупках товаров (работ, услуг) в РК», также Постановлением Правительства РК от 24 июня 1996 года «О порядке организаций государственных закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения потребностей регионов». Но, практика показала, что сфера государственных закупок – это чрезвычайно сложное и важное направление государственной деятельности, которая требует очень жестко регламентированной правовой базы. В связи с этим, в 1997 году в Казахстане был принят Закон РК «О государственных закупках». Закон положил начало нового этапа цивилизованных рыночных отношений между предпринимателем и государством, и одновременно, государство определило конкретные рамки при расходовании им бюджетных средств для государственных органов, являющихся основными заказчиками.

Третий этап – современная рыночная институционализация. Этот период характеризуется детализацией операционных отношений. В соответствии с Законом РК «О государственных закупках» от 21 июля 2007 года, государственные закупки определяются как приобретение заказчиками на платной основе товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения функционирования, а также выполнения государственных функций либо уставной деятельности заказчика. Заказчиками являются государственные органы, государственные учреждения, а также государственные предприятия, юридические лица, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей) которых принадлежат государству, и аффилированные с ними юридические лица, осуществляющие приобретение товаров, работ, услуг [3].

Государственные заказы, размещаемые среди частных компаний на контрактной основе с последующей закупкой готовой продукции по взаимовыгодным и заранее определенным ценам, являются одним из инструментов оживления экономической конъюнктуры и расширения внутреннего рынка. Это приводит к ускорению развития отраслей, получивших государственные заказы, активно содействует изменению отраслевой структуры производства, перераспределению загрузки отдельных секторов эко-

номики, повышению занятости, созданию и практическому воплощению новой техники. Как правило, государственные заказы размещаются в основном в военной промышленности и отраслях высокой технологии (аэрокосмическая, авиационная, судостроительная промышленность, связь, телекоммуникации, энергетика, электроника и др.). Например, в США 2/3 государственных заказов приходится на эти отрасли [4].

Государственные контракты с частными фирмами на поставку товаров и услуг общественного назначения являются экономически более эффективными, чем производство таких благ в государственном секторе. Например, как показывают последние исследования по относительной производительности государственного и частного секторов в развитых странах, государственные проекты по строительству жилья на 20 процентов дороже, чем сравнимые частные; общественная уборка мусора обходится на 50 процентов дороже, чем частная; издержки частной пожарной охраны (на общественно финансируемой) приблизительно на 47 процентов меньше, чем государственной, обслуживающей сравнимое число потребителей и т.д. [5]. Поэтому государству в таких случаях выгодно выступать не в качестве производителя, а в роли потребителя, осуществляя контрактацию с частными фирмами на жилищное строительство, обеспечение пожарной охраны, уборку мусора и т.д.

Важно отметить, что если раньше на основе государственных заказов в основном достигалось обеспечение общественного сектора условиями его собственного функционирования (формирование элементов материальных затрат), то теперь все более распространенным становится использование контрактов для замещения государственного сектора частным в процессе обслуживания конечных потребителей. В этих условиях частные предприятия становятся партнерами государства, берущими на себя определенную часть функций последнего по производству благ.

Контрактация имеет несомненные преимущества для частных компаний. Во-первых, это рынок гарантированный, поскольку заказы и закупки государства осуществляются в пределах фондов, выделенных из государственного бюджета страны. Ввиду постоянных колебаний рыночного спроса и деловой активности, гарантия сбыта продукции имеет для рыночных производителей жизненно важное значение. Во-вторых, государство, как правило, покупает продукцию

частных предприятий по достаточно высоким ценам, обеспечивающим значительные прибыли. В развитых странах прибыли по государственному заказу в среднем на 20-30 процентов выше, чем в целом по промышленности. Таким образом, при выполнении государственного заказа фирма получает твердую гарантию сбыта продукции, высокий уровень цен, налоговые и кредитные льготы, отсутствие риска неплатежа, рост престижа.

Следует отметить, что контрактация возможна внутри самого государственного сектора, что ведет к формированию в нем квази-рынков на основе разделения покупателя (заказчика) в лице государственных органов (министерств, ведомств, правительственных агентств) и поставщика (подрядчика) – государственных хозяйственных субъектов. При этом правительственные агентства перестают выполнять функции непосредственного руководства работой последних, предоставляя им административную самостоятельность. В целом, механизм реализации контрактации в государственном секторе аналогичен тому, что имеет место в частном секторе и который был рассмотрен выше.

Для определения участника конкурса, предлагающего наиболее качественный товар, работу, услугу, и поддержки отечественных предпринимателей организатор государственных закупок обязан предусмотреть в конкурсной документации следующие критерии, влияющие на конкурсное ценовое предложение участников конкурса:

1) наличие у потенциального поставщика:

опыта работы на рынке товаров, работ, услуг, являющихся предметом проводимых государственных закупок;

специалистов, обладающих уровнем профессиональной квалификации и опытом работы на рынке товаров, работ, услуг, являющихся предметом проводимых государственных закупок;

документа, подтверждающего проведение добровольной сертификации предлагаемых товаров, для отечественного товаропроизводителя в соответствии с законодательством Республики Казахстан о техническом регулировании;

сертифицированной системы (сертифицированных систем) менеджмента качества в соответствии с требованиями государственных стандартов;

2) функциональные, технические, качественные характеристики товаров, работ, услуг и (или) расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт закупаемых товаров;

3) казахстанское содержание [6].

Так, в Законе РК «О государственных закупках» на уровне понятийного аппарата даются определения казахстанского содержания, отечественных предпринимателей, товаропроизводителей, поставщиков работ и услуг. Казахстанское содержание – это процентное содержание задействованных при исполнении договора о государственных закупках казахстанских кадров от общего количества задействованных кадров или стоимости товаров, работ, услуг отечественных товаропроизводителей и отечественных поставщиков работ, услуг, приобретаемых как напрямую, так и посредством заключения договоров субподряда от общей стоимости товаров, работ и услуг потенциального поставщика.

Вводится в закон принцип правового регулирования госзакупок по поддержке отечественных предпринимателей. Государственной поддержке при осуществлении государственных закупок подлежат отечественные товаропроизводители, отечественные поставщики работ, услуг, отечественные предприниматели и организации, производящие товары, выполняющие работы, оказывающие услуги, создаваемые общественными объединениями инвалидов Республики Казахстан. Наибольшие меры государственной поддержки предоставляются отечественным товаропроизводителям и отечественным поставщикам работ, услуг. В число критериев, влияющих на конкурсное ценовое предложение, для приоритетности выбора отечественных потенциальных поставщиков включен критерий наличия казахстанского содержания. Предусматривается обязательное условие при равенстве заявленных условных цен определять победителями отечественных поставщиков [7].

Еще одной мерой, направленной на увеличение казахстанского содержания в государственных закупках является введение нормы, предусматривающие ведение отчетности по объемам казахстанского содержания при закупках товаров в целях координации и мониторинга закупок.

В целях развития имеющегося производства и локализации новых производств предлагается осуществлять государственные закупки товаров у отечественных товаропроизводителей по пятилетним договорам, предусматривающим производство опытного промышленного образца и организацию серийного производства товаров в Республике Казахстан без применения норм закона, регламентирующих выбор поставщика и

заключение с ним договора о государственных закупках. Это позволит создать условия для запуска новых производств товаров, ранее закупаемых за рубежом.

Новая нормативно-правовая база государственных закупок в Казахстане содержит ряд системных мер, направленных на решение проблем, связанных с проявлением коррупции при проведении государственных закупок, и повышение прозрачности процедур их проведения. Ни для кого не является секретом достаточно высокая степень коррумпированности системы государственных закупок. Основная масса злоупотреблений, связанных с государственными закупками, совершается непосредственно администраторами при реализации государственных социальных программ. Наиболее распространенная форма нарушений наблюдается при планировании бюджетных заявок, где искусственно завышают цены на товары, тем самым заранее создавая предпосылки для нарушения законности при проведении госзакупок. Для повышения прозрачности закупок и максимального устранения коррупции, законодательно снимается ценовое пороговое значение при закупках товаров, работ и услуг способом запроса ценовых предложений при проведении их посредством электронных закупок.

Все эти мероприятия в итоге направлены на повышение уровня казахстанского содержания при закупках, эффективности использования бюджетных ассигнований, выделяемых на государственные закупки, и существенное уменьшение различных финансовых, в том числе коррупционных нарушений при государственных закупках.

В целях прикладной оптимизации данных задач и предусмотрен третий уровень – формирование государственно-частного партнерства. Именно оно в воспроизводственном и региональном аспектах призвано координировать систему государственных заказов. Как известно, применение новых форм взаимодействия органов публичной власти с частными структурами, определяемых как государственно-частное партнерство, началось в Великобритании еще в конце 1980-х годов. В условиях борьбы с бюджетными дефицитами вместо традиционных взаимоотношений заказчика (государственных и муниципальных органов власти) и подрядчика (бизнеса) там стала довольно широко использоваться модель, получившая название частная финансовая инициатива (Private Finance Initiative,

РФИ). В проектах по модели частной финансовой инициативы государство лишь заказывало, но не оплачивало бизнесу строительство, модернизацию и (или) эксплуатацию капиталоемких объектов общественной значимости [8, с. 12]. После завершения работ государство брало построенный объект в долгосрочную аренду при условии, что подрядчик продолжал обеспечивать его эксплуатацию. Осуществленные подрядчиком инвестиции возмещались за счет арендных платежей. После окончания оговоренного срока аренды объект, как правило, передавался заказчику по символической стоимости или бесплатно. Могло происходить и обратное. Не имея финансовой возможности обеспечить расширенное воспроизводство в таких отраслях, как электроэнергетика, транспорт, коммунальное хозяйство и т.д., государство передавало соответствующие объекты в долгосрочную концессию бизнесу, оставляя за собой право контроля над их деятельностью. Со временем разнообразные механизмы государственно-частного партнерства стали все шире применяться не только в отраслях производственной инфраструктуры, но и в социальной сфере.

В Казахстане система государственно-

но=частного партнерства на стадии перехода от институционального оформления к стадии прикладного функционирования. Причем, в институциональном аспекте оно осуществляется в форме социально-предпринимательских корпораций (СПК). Основными принципами являются

- дуальная деятельность государственно- и частного секторов,
- координация преимуществ каждого из партнёров в сфере производства услуг и инфраструктурных проектах общественного значения,
- реализация эффективного удовлетворения четко определенных общественных потребностей
- целесообразное распределение рисков и вознаграждений.

Таким образом, следование в воспроизводственном плане по вектору «государственные расходы» - «государственные закупки» - «государственно-частное партнерство» систематизирует макрорегулирование от количественного обоснования объемов необходимых государственных затрат, далее к определению институциональных и рыночных источников их погашения, до эффективных форм воспроизводственного равновесия в отечественной экономике.

Литература

- 1 Анализ расходов государственного бюджета Республики Казахстан за 2008-2012 годы // <http://www.predictor.kz>.
- 2 Поляк Г.Б., Маркова А.Н. История мировой экономики. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011 – 668 с.
- 3 Закон Республики Казахстан от 21.07.2007 N 303-III «О государственных закупках».
- 4 Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. – М.: ИНФРА-М, 1997. – С. 190.
- 5 Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: Учеб. для вузов / Европейская комиссия ЕС (Taxis). – М.: ГУ ВШЭ, 2000.
- 6 Беккожа Е.Е. Государственные закупки в Республике Казахстан. – //<http://www.be5.biz/ekonomika1/r2009/2506.htm>
- 7 Хусаинова Ж. С. Институционализация экономической субъектности государства в системе общественного воспроизводства: генезис, современное состояние, макроэкономические эффекты: Монография. – Караганда: ТОО Изд-во «Арко», 2013. – 206 с.
- 8 Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство. В 2-х томах. М.: ИМЭМО РАН, 2009. Том 1. 312 с.

References

- 1 Analiz raschodov gosydarstvennogo byudzheta Respubliki Kazakhstan za 2008-2012 gody // <http://www.predictor.kz>.
- 2 Polyak G.B., Markova A.N. Istoriya mirovoy ekonomiki.- M.:UNITI- DANA, 2011-668s.
- 3 Zakon Respubliki Kazakhstan ot 21.07.2007 N 303-III «O gosydarstvennysh zakupkash».
- 4 Stiglits Dj. YU. Ekonomika gosydarstvennogo sektora. M.: INFRA-M, 1997. – S. 190.
- 5 Yakobson L.I. Gosydarstvennyy sektor ekonomiki: ekonomicheskay teoriya i politika:Uchebnoe posobie dlya vuzov/ Evropeiskaya komissia ES(Taxis). M: GU VSHE,2000.
- 6 Bekkozha E.E. Gosydarstvennye zakupki v Respublike Kazakhstan.- //<http://www.be5.biz/ekonomika1/r2009/2506.htm>
- 7 Khysainova ZH.S.Institutsionalizatsiya ekonomicheskoi subektnosti gosugarstva v sisteme obzhshhestvennogo vosproizvodstva: genesis, sovremennoe sostoyanie, makroekonomicheskie efekty: Monografiya. – Karaganda: TOO Izd-vo «Arko» 2013. -203s.
- 8 Varnavsky V.G. Gosydarstvenno- chastnoe partnerstvo. V 2-kh tomakh/ M.: IMEMO RAN, 2009.Tom1.312s.