

Электронизация государства как эффективная институциональная инновация

Институционализация поведения государства в условиях формирования информационной экономики осуществляется на основе создания электронного правительства на всех уровнях власти. Это требует решения комплекса политических, юридических, экономических и технических проблем по защите информационного права, обеспечению информационной безопасности, оптимизации процессов взаимодействия между участниками информационного обмена, разработке адекватной требованиям экономики, основанной на знаниях, законодательной базы и т.д., эффективность решения которых зависит, прежде всего, от реализации государством функции институционального инноватора по созданию институциональной среды, благоприятствующей развитию информационной экономики.

Важнейшей составляющей эффективной реализации государством своих инновационных функций выступает система государственных закупок, развитие которой также связано с процессом внедрения информационных технологий. Существующий порядок обязывает опубликовать значительную часть информации о проводимых конкурсах в сети интернет на официальных сайтах соответствующих государственных структур. Внедрение информационных технологий в первую очередь должно способствовать повышению эффективности закупочных процедур, которая отражается в экономии бюджетных средств¹. Мировая практика показывает, что внедрение конкуренции на рынках государственного прокьюремета приводит к 10%-й экономии бюджетных средств. Причем, основную экономию дают открытые конкурсы и аукционы. Как следует из приведенных данных (рисунок 1,2), в Ростовской области доля открытых конкурсов и аукционов в общем объеме закупок систематически растет, Ростовская область входит в пятерку регионов с наиболее прозрачной системой государственных закупок.

Важным аспектом становления рыночных институтов является формирование эффективных механизмов расходования бюджетных средств. Внедрение рыночных конкурсных процедур не гарантирует автоматического повышения эффективности. Процесс развития рынка госзакупок в трансформационной экономике сопряжен с трудностями, связанными с формированием соответствующих конкурсному распределению бюджетных средств институтов. Для создания таких институтов требуется

¹ Рябцун В. Электронный рынок государственных закупок в России // Вопросы экономики. 2005. №4. С.121.

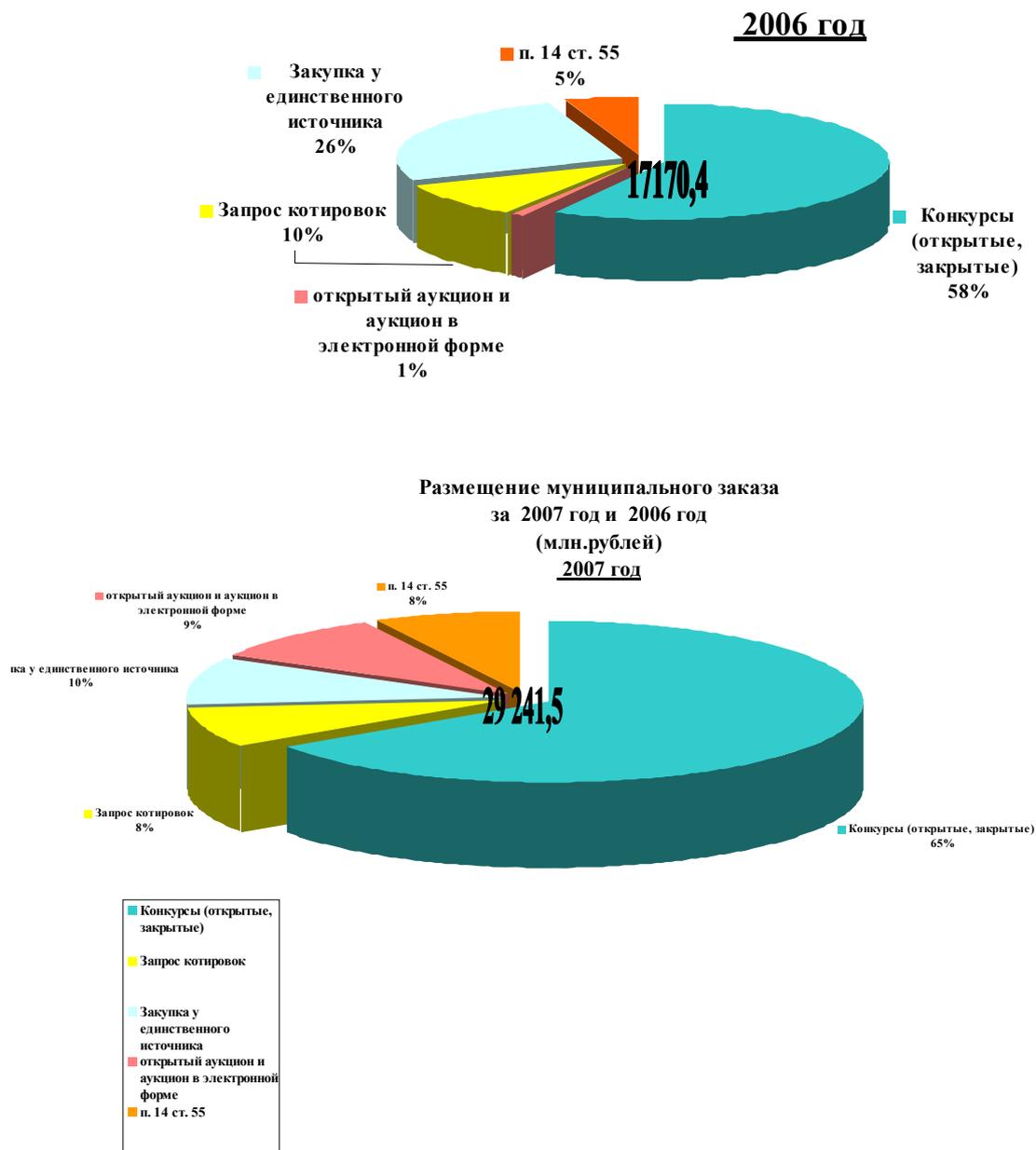


Рисунок 1. Динамика структуры размещения государственного заказа за счет средств областного бюджета и территориальных государственных внебюджетных фондов в 2006-2007 гг. (млн. руб.)

достаточно длительное время, а также необходимо учитывать тот факт, что возникающие институты могут не обеспечивать необходимой эффективности, являясь стабильными и отвечающими предпочтениям групп специальных интересов – чиновников и афилированных с ними предпринимателей.

Развитие системы государственных и муниципальных закупок в современной России осуществляется в процессе отхода от директивного, безальтернативного размещения государственного заказа, предполагающего одновременное практическое освоение и развитие механизма конкурсных торгов. При этом осуществляемая реформа

государственных закупок не может рассматриваться вне контекста всей совокупности современных социально-экономических преобразований, происходящих в нашей стране. Подобные преобразования направлены не только на всемерное стимулирование и укрепление рыночных институтов координации экономической деятельности субъектов хозяйствования, но и на повышение эффективности функционирования механизма и аппарата государственной власти. Конкурсные торги и аукционы в полной мере реализуют основное условие эффективного рынка – добросовестную конкуренцию. Конкуренция, в свою очередь, позволяет сделать объективный выбор для государственного или муниципального заказчика, что, кроме экономии бюджетных средств, способствует устранению коррупции, поскольку важнейшим принципом проведения торгов является открытость.

Довольно трудно установить строгую причинно-следственную связь между изменениями механизмов осуществления государственных заказов и формированием новых институциональных структур. Это свидетельствует о сложности данных социально-экономических взаимодействий. Если придерживаться эндогенной концепции институциональных изменений, то трансформацию институциональной структуры предопределяет эволюционное изменение правил и норм, составляющих основу институтов. Согласно экзогенной концепции, внедрение институциональных инноваций детерминирует изменения пропорций в распределении выгод и издержек между субъектами рынка. Выявить реализацию двух приведенных алгоритмов институциональных изменений возможно при анализе влияния деятельности групп с особыми интересами, направленной на институциональное закрепление способов размещения и получения государственных заказов, для чего в экономической практике необходимо определить состав институциональных инноваторов, их мотивы, а также охарактеризовать выгоды от осуществляемых действий².

В условиях государственной монополии на осуществление насилия функции институционального инноватора могут брать на себя группы с особыми интересами при условии наличия у них избирательных стимулов. Такими группами в современной экономике выступают элиты.

Для формирования действенных мер региональной политики на рынке государственных закупок необходимо выделить недостатки, снижающие эффективность закупок, а также причины такого положения дел. Среди основных недостатков можно назвать следующие:

² Вольчик В. Эволюционная парадигма и институциональная трансформация экономики. Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2004. С.150.

1) существующая структура закупок содержит значительный сегмент закупок у единственного источника и методом котировок, как менее трудоемких, но в то же время менее эффективных;

2) нарушения, связанные с организацией и оформлением результатов торгов: некачественно составленная конкурсная документация, в первую очередь критерии отбора поставщиков, процессуальные ошибки при проведении торгов, оформленных, с отступлением от установленных норм, подтасовка результатов торгов и т.д.;

3) недостаточная по сравнению с мировым опытом эффективность закупок,

4) несовершенство оперативной отчетности (в том числе статистической) по эффективности проведения конкурсных торгов при закупке товаров, работ и услуг;

5) недостаточная информированность поставщиков и заказчиков всех уровней по всему комплексу вопросов, связанных с организацией и проведением торгов.

В настоящее время наблюдается бурное развитие рынка государственных закупок, что обуславливает формирование спроса на информацию и аналитику, которая будет способствовать снижению транзакционных издержек участия в конкурсах, как для поставщиков, так и для государственных и муниципальных заказчиков. Информационная прозрачность рынка государственных закупок в первую очередь реализуется в свободном доступе всех заинтересованных лиц к релевантной информации о конкурсных процедурах. Отсутствие или искажение подобной информации является существенным институциональным барьером, снижающим качество институциональной структуры. Поставщикам в первую очередь необходима информация о дате и условиях проведения конкурсов, а также о их результатах.

В настоящее время Министерством экономики, торговли, международных и внешнеэкономических связей Ростовской области уже создана электронная система закупок «РЕФЕРИ». Функционирование такой системы значительно повышает прозрачность закупок и способствует снижению транзакционных издержек участия в государственных и муниципальных закупках. В ходе реформирования рынка государственных закупок в соответствии с новым законодательством газета «Торги и конкурсы» интегрируется с областным интернет-порталом государственных закупок «Рефери», что позволяет снижать транзакционные издержки государственных и муниципальных заказчиков по обязательному опубликованию в СМИ информации о конкурсах, аукционах, а также протоколов оценки всех форм торгов включая запрос котировок.

Институты информационного обеспечения конкурсных торгов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях постоянно эволюционируют, хотя

возникновение новых институтов не означает моментального повышения эффективности. Внедрение информационных технологий в систему государственных и муниципальных закупок приводит к изменению структуры транзакционных издержек у участников закупочных процедур. Как показали панельные исследования Пилотного центра государственных закупок Южного федерального университета, за последние 4 года поставщики отмечают повышающуюся коррупционность рынка государственных закупок (рисунок 3, 4).

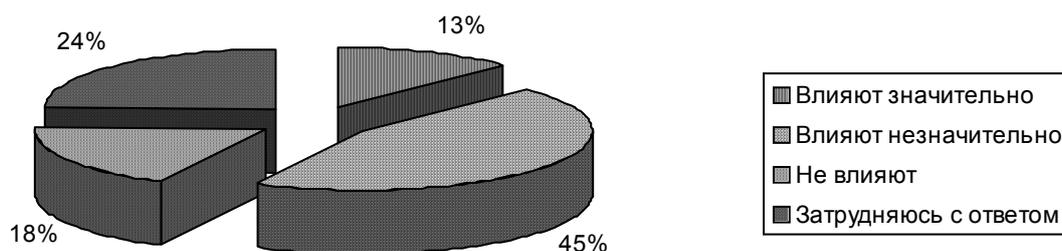


Рисунок 3. Оценка поставщиков влияния конкурсных процедур на снижение коррупции (2007г.)

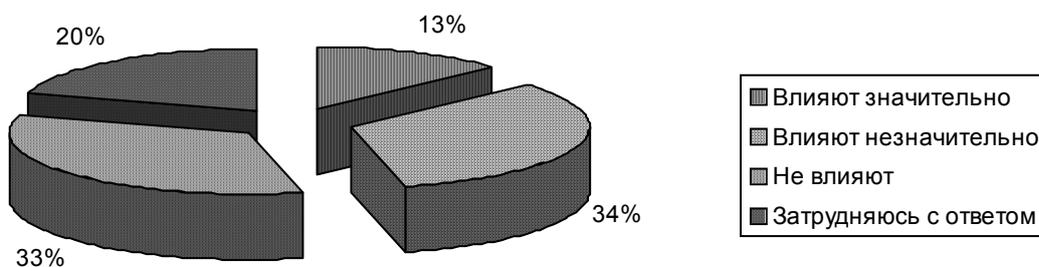


Рисунок 4. Оценка поставщиков влияния конкурсных процедур на снижение коррупции (2004г.)

Очевидно, использование формальных конкурсных процедур позволяет госзаказчикам достигать «консенсуса» с устоявшимся кругом поставщиков, с которыми сложились долгосрочные и «взаимовыгодные» отношения. Показателен тот факт, что круг участников конкурсов за последние годы остается довольно стабильным и не

увеличивается пропорционально расширению внедрения открытых тендеров. Одним из объяснений этого может служить низкий уровень знаний у поставщиков о содержании и механизмах закупочных процедур. Это является фактором высоких транзакционных издержек, связанных с получением релевантного знания из доступной экономической информации.