

ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЯКОСТІ ЖИТТЯ В УКРАЇНІ

■ Валентин Смирчинський к. е. н., доцент
■ Олександра Овсянюк-Бердадіна

Державний сектор включає велику частину національних ресурсів, які перебувають у безпосередньому розпорядженні держави. Від того, як вони використовуються, значною мірою залежить стан громадянського суспільства. В умовах ринку і демократії держава покликана обслуговувати населення країни, вона виступає як допоміжний інструмент реалізації вибору і бажань пересічних громадян. Щодо суспільства держава бере на себе усвідомлену відповідальність за підвищення рівня життя, гарантування соціальних гарантій і безпеки, забезпечуючи натомість легітимність влади і громадську підтримку.

Дослідження механізму державних закупівель як чинника формування соціальної політики в Україні лише започатковується. Рівень життя, якість життя населення України аналізуються переважно соціологами. Аспекти економічної науки використовуються ними лише на перетині соціології та економіки. З огляду на часткову не вирішеність загальної проблеми, на наш погляд, постала необхідність поглибленого дослідження та узагальнення практики підвищення ефективності використання коштів державного і місцевих бюджетів для покращення якості життя громадян України в сучасних умовах розвитку національної економіки.

Держава – це особливий інвестор. Для неї результат здійснення інвестиційного проекту коштом державного бюджету – не тільки і не стільки прямий прибуток від самого проекту, скільки сумарні вигоди від його реалізації. У цьому розумінні держава зацікавлена в розвитку інфраструктури національного ринку, зокрема ринку державних закупівель, в інвестиціях у поступ страте-

гічних ринків (оборонна продукція військово-промислового комплексу), в комплексних інвестиційних програмах, особливо у соціальній сфері.

Майже кожен член суспільства є отримувачем доходів від держави, наприклад, через програми соціального забезпечення. Значна частина робітників отримують зарплату із бюджету або виробляють товари для продажу виконавчим органам влади. Діти ходять до школи і в дошкільні освітні заклади. Населення користується парками, басейнами для плавання, бібліотеками, закладами культури, стадіонами, а також шляхами та іншими благами, які перебувають на балансі центральних або місцевих органів влади і функціонування яких забезпечує держава. Люди оцінюють здійснювані державою заходи з охорони навколишнього середовища, збереження природних ресурсів.

Основною метою роботи будь-якого територіального виконавчого органу є задоволення потреб жителів регіону (району) шляхом раціонального освоєння коштів платників податків, передбачених витратною частиною бюджету. Вивчаючи потреби населення, необхідно добре знати демографічний стан та інфраструктуру того чи того населеного пункту, яка включає державні заклади охорони здоров'я, освіти, житлового господарства, соціального забезпечення, культури, об'єкти благоустрою території.

Щодо демографічного стану, то одним із прошарків населення, який суттєво вплинув на формування основ національної економіки України в період розпаду СРСР і набуття нею державної незалежності, була гіпертрофована частина пенсіонерів, чорнобильців, учасників афганської війни та інших со-

ціально слабо захищених верств, які потребували посиленого соціального захисту з боку держави. Традиційно з часів СРСР більшість військовослужбовців, вахтовиків, моряків тощо після виходу на пенсію прагнули облаштуватися в районах з теплим кліматом, зокрема в Україні. Ситуація значно погіршилась у зв'язку з переходом національної економіки на ринкові умови господарювання, зміною структурних пріоритетів в більшості галузей народного господарства, що призвело до високого рівня безробіття. Таким чином, Україна успадкувала від командно-адміністративної системи, окрім потужного (хоча і надзвичайно енергоємного) промислового потенціалу, величезне соціальне навантаження на державний бюджет, яке і до сьогодні відіграє фатальну роль. Ця важлива практична проблема ще потребує подальшого теоретичного дослідження і пропозицій щодо її врегулювання. Однак очевидно, що ініціатива в пошуку й апробації відповідних заходів може належати державі, а ефективним інструментом управління цим процесом може стати система державних гарантій, зокрема на ринку праці. Оскільки праця є специфічним товаром, то на цьому ринку регулятивну функцію державних закупівель виконують державні гарантії.

На сьогодні негативні демографічні тенденції в розвинених країнах, на основі яких базуються песимістичні прогнози щодо зміни структури продуктивних сил у цих країнах через 50 років, зумовлюють актуальність розроблення нових підходів і основ соціально-економічної політики. Зокрема, Росія активізувала проведення в країні пенсійної реформи, оскільки за останніми прогнозами через 50 років

демографічний склад населення буде таким, що частка пенсіонерів у країні зросте з поточних 24 % до 34–36 %, тобто збільшиться майже в 1,5 рази (на тлі тенденції до скорочення населення країни), і якщо не вжити радикальних заходів з формування наповнення пенсійних фондів (нагадаємо, згідно з бюджетною класифікацією це кошти державного бюджету), очевидно, що російський бюджет не витримає такого навантаження.

У випадку з Україною таке гіпертрофічне навантаження на державний бюджет соціальними витратами виникло спонтанно, миттєво. Однак це досить показово продемонструвало те, до чого може призвести тенденція стійкого формування диспропорції між зростанням обсягів соціальних витрат і ВВП без заходів відповідного забезпечення оптимального балансу.

Ураховуючи це, подібні проблеми вирішує й Європейський Союз. Проте ЄС опрацьовує можливість пом'якшення вказаних негативних процесів шляхом регулювання притоку працівників середньої та низької кваліфікації із країн, що розвиваються. При цьому, працюючи на теренах ЄС, вони не тільки будуть робити внесок у ВВП країн Євро-союзу, а й, сплачуючи податки, забезпечуватимуть відповідне наповнення соціальних фондів цих країн. Очевидно, що сьогодні Україні слід враховувати основні напрями соціально-економічної політики сусідніх держав і розвинутих країн, які зацікавлені в заохоченні притоку на внутрішній ринок певної категорії людських ресурсів із країн, що розвиваються. Передусім ідеться про можливість конвергенції таких небезпечних тенденцій, як відтік кадрів за кордон і надмірне зростання тиску соціальних виплат на державний бюджет без відповідного економічного підґрунтя.

У цьому контексті важливим елементом соціально-економічної політики країни може стати впровадження нових форм державних гарантій на внутрішньому ринку праці (здобуття вищої освіти на базі державного замовлення, а

також відновлення гарантій працевлаштування певним категоріям випускників передусім державних ВНЗ), спрямованих на вирішення проблеми збереження і відповідного використання кадрів, оскільки чим вища плинність трудових ресурсів, тим менша інвестиційна привабливість тієї чи тієї сфери господарювання.

Одним із головних механізмів, який сьогодні мінімально гарантує певний рівень соціальної захищеності громадян з мінімальними доходами та безробітних, у ринкових умовах є система державних закупівель України. За допомогою цієї системи органи влади різних рівнів прагнуть закуповувати автомобілі для інвалідів, автобуси для школярів, житло для військовослужбовців розформованих військових частин, лікувальні засоби для хворих на діабет, туберкульоз та інші хвороби, а також медичне устаткування для лікарень, навчальні посібники, харчування та устаткування для середніх освітніх закладів тощо.

Важливим елементом, який визначає ефективність прийняття управлінських рішень в організації державних закупівель на конкурсній основі, є формування комплексу цілей складної соціально-економічної системи мережі територіальних утворень. Для задоволення соціальних (життєво необхідних) і духовних (культура й освіта) потреб людей необхідні два чинники:

- наявність державних установ з відповідним персоналом;
- забезпеченість їх фінансовими ресурсами.

Соціально-економічній сфері як галузі специфічних економічних відносин властиві економічні особливості нематеріального виробництва, які характеризують певні галузі невиробничої сфери. Іншими словами, поняття соціально-економічної діяльності суб'єктів України в особі державного замовника (головного розпорядника коштів державного бюджету) включає сукупність підприємств, установ, організацій і органів управління, які здійснюють виробництво, розподіл,

збереження і організацію споживання товарів і послуг соціального та інформаційного призначення з метою задоволення потреб населення.

Дослідивши соціально-економічну сферу діяльності, можна сконструювати модель взаємозв'язків всіх функцій управління логістичними державними закупівлями територіального утворення і його галузевими складниками. Проте до початку конструювання слід визначити цілі й завдання системи державного замовлення. Технологію цієї діяльності можна описати так: спочатку має бути поставлено завдання, для виконання якого створюється система, потім необхідно розробити структуру, тобто встановити порядок і співвідношення компонентів. І нарешті, необхідно розподілити відповідно до плану фінансові ресурси, інформацію, взаємозв'язки, договірні зобов'язання.

Як завдання можна визначити проблему підвищення якості життя, яка в останні роки постала в центрі уваги українських дослідників і практиків, та розроблення середньострокових програм з його підвищення, яке пов'язане зі зростанням конкурентноздатності економіки. На вирішення цих проблем частково зорієнтована Програма соціально-економічного розвитку країни на період до 2010 року, на фінансування якої через логістичну систему державних закупівель щорічно спрямовується значна частина коштів державного та місцевих бюджетів. Це підтверджується і першими кроками нової влади (2005 р.), яка прагне виконати соціальні зобов'язання, задекларовані під час виборів.

Така велика зацікавленість зумовлює, на наш погляд, необхідність глибокого розгляду значення поняття «управління якістю життя», опосередкований вплив на яке здійснюють, зокрема, логістичні підходи до організації державних закупівель.

Ця категорія характеризує сутність розвитку особистості, соціальних груп і всього суспільства, який

пов'язаний із ступенем задоволення потреб. Низька якість життя зумовлює прагнення населення до виживання, ледь помітне виявлення суспільних інститутів, тягіння до авторитарних форм управління. Зміна пріоритетів у соціумі з фізичних потреб на реалізацію соціальних і навіть інтелектуальних і духовних прагнень означає розвиток особистості та інститутів громадянського суспільства, а також зростання якості життя.

Особливе значення у створенні умов для підвищення якості життя має держава. Її діяльність повинна бути спрямована на реалізацію інтересів усього суспільства, включаючи зростання якості життя кожної особистості і підтримку інститутів, які сприяють досягненню поставленої мети. Захист інтересів окремих груп людей поряд із державою беруть на себе сім'я, трудові колективи, профспілки, церква, політичні партії та інші об'єднання громадянського суспільства.

Підвищення якості життя відбувається досягненням двох тенденцій – формування розвиненіших особистостей і суспільства, а також перетворення зовнішнього середовища їх життєдіяльності. Значною мірою обидві тенденції формуються і постійно залежать від обсягів державних закупівель за соціальними програмами. Ці тенденції перебувають у діалектичній єдності та протиріччі. Наприклад, особистість і суспільство не завжди гармонують один з одним (особливо коли соціальні програми не виконуються), але кожне діє в гармонії із зовнішнім середовищем життєдіяльності. На різних етапах розвитку для окремих особистостей, соціальних груп і суспільства загалом пріоритетними напрямками для досягнення підвищення якості життя є перетворення або в суспільстві, або в середовищі його життєзабезпечення, зокрема створення і вдосконалення системи державного замовлення і державних закупівель.

Якість життя має об'єктивний і суб'єктивний боки. Її не можна визначити тільки на базі кількісних статистичних даних. Дуже важлива

й необхідна її оцінка на основі соціологічних досліджень населення та експертних оцінок. Важливим елементом якості життя є його структура. Різні експерти запропонували різноманітні (часто такі, що не збігаються) її варіанти. На нашу думку, структура якості життя має у своєму складі такі елементи: якість суспільства (особистості, населення, окремих соціальних груп і організацій громадянського суспільства); якість трудового і підприємницького життя; якість соціальної інфраструктури; якість навколишнього середовища; особиста безпека; рівень життя; задоволеність людей своїм життям.

Витрачаючи значний обсяг державних коштів на реалізацію соціальних програм, сфера державних закупівель здійснює помітний вплив на якість суспільства. Якість суспільства є одним із двох (поряд з якістю зовнішнього середовища) найважливіших елементів в рамках проблеми, що розглядається. Ця категорія розкриває суттєве в окремих особистостях (здоров'я, освіта, світогляд тощо), населенні (народжуваність, смертність, обсяг робочої сили тощо), сімейному житті (створення, збереження і міцність інституту сім'ї, захист прав і виховання дітей тощо), певних соціальних групах ризику (ті, що страждають від алкоголізму, токсикоманії, наркоманії, психічних розладів та інших соціальних хвороб), людях з обмеженими трудовими можливостями (ті, що втратили працездатність за віком й у зв'язку з інвалідністю, тощо).

Окремій особистості доводиться зважати на суспільство. Тому якість її життя не слід розглядати окремо від соціального оточення. Сучасне громадянське суспільство містить різні елементи (профспілки, неурядові організації, громадські рухи і політичні партії тощо), які мають змогу захищати його різноманітні інтереси і можливості людського вибору. Ці інституційні одиниці також можуть своїм коштом брати участь у конкурсних торгах з метою покращення якості життя окремих членів своєї організації, закуповую-

чи різноманітні послуги (оздоровчі, освітні, туристичні, страхові тощо).

Якість трудового і підприємницького життя необхідно виокремити як самостійний компонент. Ця сфера діяльності (матеріальне, духовне виробництво і наука) є фундаментом для забезпечення якості життя. Праця і підприємництво відіграють вирішальну роль у житті приблизно половини населення. Результати і наслідки реалізації цього складника безпосередньо впливають на всі аспекти якості життя в суспільстві. Наприклад, закуплені за кошти державного і місцевих бюджетів різноманітні ресурси (товари, роботи, послуги) суттєво покращують умови праці наукових і освітніх працівників, працівників охорони здоров'я і культури, державних службовців різних гілок влади, силових структур, військовослужбовців.

Якість соціальної інфраструктури є характеристикою сфери послуг населенню. На відміну від сфери праці і підприємництва вона має справу не з матеріальним і духовним виробництвом, а з організацією обміну і споживання. Тут якість життя вимірюється кількістю та якістю уже вироблених і доведених до споживачів товарів та інформації (знань).

Матеріальна база і нематеріальні активи соціальної інфраструктури мають забезпечувати різноманітність і доступність для людей товарів і послуг, які стосуються житла, побуту, охорони здоров'я і соціальної захищеності, зайнятості, переміщення й міграції, організації їх відпочинку і вільного часу, розвитку здібностей і духовного світу.

У соціальній інфраструктурі слід виокремити такі елементи: освіта, культура і телекомунікації; зайнятість; внутрішня і зовнішня міграція; охорона здоров'я; фізкультура і спорт; туризм; житловий фонд; пасажирський транспорт і шляхове господарство; торгівля; громадське харчування і побутове обслуговування; соціальний захист населення. Окрім того, необхідно враховувати, як мінімум, чотири аспекти її впливу на якість життя: технічний бік якості відповідних

об'єктів; якість товарів і послуг; їх доступність і охоплення ними відповідних груп населення.

Якість навколишнього середовища включає природно-кліматичні умови та екологічну стабільність. Зрозуміло, що проживання в індустріальному регіоні (наприклад, Донбас) потребує подолання суворих (а інколи й екстремальних) умов життя, зумовлених надмірним забрудненням навколишнього середовища. Вони погіршують стан здоров'я, знижують якість і тривалість активного трудового життя, підвищують його вартість і обмежують можливості розвитку середовища життєдіяльності людей.

Екологічна стабільність залежить від реалізації тих чи тих соціально-виробничих проектів, які фінансуються коштом державних і місцевих бюджетів, без завдання шкоди природним ресурсам і заради збереження їх для майбутніх поколінь.

Ще одним суттєвим складником якості життя виступає особиста безпека. Цей аспект не так важливий, якщо в суспільстві немає антагоністичних конфліктів інтересів: Звичайно, насилья і злочини проти особистості здійснюються і будуть здійснюватися. Проте в здоровому суспільстві їх масштаби незначні. У такій ситуації безпека життя може розглядатися в контексті якості суспільства і бути окремим компонентом.

Рівень життя є особливою характеристикою його якості. Ця категорія широко використовується міжнародним співтовариством і, як правило, наявна у всіх класифікаціях якості життя. У сучасній інтерпретації вона означає не доходи людей як такі, а виражає в грошовій і умовно грошовій формі споживання ними різноманітних комплексів товарів і послуг, зокрема розподілених і отриманих через систему державних закупівель. До них належать не тільки поточні матеріальні блага, але й використання житла, користування шляхами, лікарнями, закладами освіти та іншими можливостями, які і є громадським майном (парки, бібліотеки, міські фонтани тощо). Сюди ж

належать ті вигоди і витрати, які не характеризуються безпосередньо виміряною економічною цінністю (наприклад, екологічна і кримінальна дійсність), але можуть бути оцінені в показниках добробуту.

Рівень і якість життя – тісно взаємопов'язані категорії. Проте, на наш погляд, їх не варто розглядати як кількість і якість, як частину і ціле, як форму і зміст. Вони, швидше, є характеристиками одного об'єкта – життя, але під різними ракурсами. Якість відображає його різноманітність, а рівень дає змогу привести «те, що відрізняється від іншого», до узагальненого грошового вираження. При цьому економічні оцінки такою ж мірою є характеристиками якості життя, в якій різноманітність є характеристикою рівня життя.

Конкретними прикладами такого взаємозв'язку виступають категорії «бідність» і «багатство». Бідність, безумовно, є низькою якістю життя через низькі грошові доходи або недостатню майнову, передусім житлову, забезпеченість. Водночас причинами такого рівня доходів дуже часто є якісні особливості особистості: погане здоров'я, недостатня освіта і, як наслідок, слабка конкурентноздатність на ринку праці; соціальні патології; обмеження в працездатності тощо. Невипадково в документах ООН бідність розглядається з точки зору низької якості людського розвитку. Саме такий підхід до характеристики бідності відображено в прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН у 2000 році документі «Цілі розвитку тисячоліття».

Багатство також, як і бідність, базується на рисах особистості і середовищі її життєдіяльності. У 90-х роках ХХ століття цілеспрямовано формувався прошарок «нових українців». Тоді до процвітання «було допущено» особистостей далеко не з найвищими соціальними і духовними рисами. Багатством із них багатство дісталось «у спадщину від СРСР» у результаті переділу власності у вигляді природних ресурсів і підприємств або цинічного викрадення державного майна і коштів.

В останні роки державні владні структури декларують прагнення зменшити рівень бідності та створити умови для появи прошарку «середніх українців». Одним із чинників, який повинен сприяти їх появі, є реалізація різних соціальних програм, зокрема через механізм державного замовлення та державних закупівель.

Таким чином, економічний добробут і злиденність в кінцевому підсумку є полюсами якості життя.

Нарешті, останнім компонентом структури якості життя є задоволеність людей якістю життя, яка є їхньою суб'єктивною оцінкою свого суспільного стану. Цим ця компонента відрізняється від інших і тому має самостійне значення. Вітчизняні дослідники справедливо підкреслюють складний характер взаємозв'язку об'єктивних умов життя і суб'єктивних відчуттів. Зокрема, звернено увагу на те, що люди в кращих матеріальних умовах не завжди задоволеніші життям, ніж ті, які знаходяться у порівняно гірших умовах. Тут слід вказати на ще один аспект. Для життєвої практики має значення виявлення спільних уявлень і розходжень між органами управління (державною владою та організаціями громадянського суспільства) і людьми про досягнутий рівень задоволення потреб і їх пріоритетність. Залежно від цього може здійснюватися зворотний вплив населення на процес прийняття рішень. Відповідно виробляється диференційована соціальна політика.

Висновки. Таким чином, ефективність управління соціально-економічним розвитком країни багато в чому залежить від можливості і бажань владних структур різних рівнів забезпечити визначені стандарти життя. Важливим механізмом вирішення цього завдання є система державних закупівель, яка, реалізуючи виділені за соціальними програмами кошти державного і місцевих бюджетів, з одного боку, підвищує соціальний добробут значної частини населення, а з іншого – формує і підвищує легітимність існуючої влади.