

НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛИ НА РЕГИОНАЛЬНЫХ КВАЗИРЫНКАХ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Суслова С.В.*

Аннотация

В статье анализируется специфика функционирования квазирынка социальных услуг в российских регионах в контексте участия неприбыльных организаций. В основе исследования лежит изучение информации о составе участников конкурсов на оказание социальных услуг в восьми российских регионах, содержащейся в протоколах рассмотрения заявок. Сравниваются возможности участия в конкурсах, активность НКО на этом квазирынке в разных регионах, а также их конкурентоспособность по отношению к коммерческим и государственным и муниципальным организациям. В результате сравнительного анализа выявлена значительная разница в размерах региональных квазирынков (количестве конкурсов). Другим важным отличием является перечень социальных услуг, на которые местные власти предъявляют спрос и который является важным фактором участия НКО. Наиболее активны неприбыльные организации там, где осуществляются госзакупки услуг, составляющих основное содержание их деятельности. Выделены три варианта поведения частных некоммерческих организаций на квазирынке: 1) НКО относительно активно участвуют в конкурсах и по ряду направлений способны конкурировать с бизнесом и государственными организациями; 2) НКО относительно активны, но конкурируют только с представителями своего сектора; 3) НКО относительно неактивны в этой сфере деятельности. Результаты исследования могут иметь значимость с точки зрения роста вовлеченности организаций гражданского общества в социальное обслуживание в свете изменений законодательства, регламентирующего государственные закупки.

Введение

Использование рыночного механизма с целью повысить эффективность государственного сектора экономики является одним из основных элементов парадигмы нового государственного менеджмента (New Public Management). В основу предоставления услуг в рамках общественного сектора помещаются конкурентные отношения между независимыми произ-

* Суслова Светлана Викторовна – доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Пермь. Адрес: 614070, г. Пермь, ул. Студенческая, д. 38. E-mail: svsuslova@yandex.ru

водителями, а управление процессом представляет собой сочетание конкуренции, ценового механизма и контрактных отношений (Osborne, 2006). Внедрение рыночных принципов в сферу того производства благ, которое в экономической теории относят к рыночным провалам и за которое, вследствие этого, несут ответственность органы власти, призвано компенсировать другой тип провалов – государственных. Применение принципов деятельности частного сектора нацелено на преодоление ограничений иерархической системы управления с точки зрения эффективности производства и наиболее полного удовлетворения потребностей граждан.

Обеспечение социальными услугами – одна из важнейших составляющих реализации социальной политики. Мы понимаем под ними услуги, посредством которых осуществляется социальная защита населения (поддержка граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении, помощь людям с ограниченными возможностями и пожилым и т.п.). Их цель – предотвращение маргинализации и социального отчуждения наиболее уязвимых в социальном отношении групп граждан, их можно рассматривать как коллективные блага, так как в выигрыше оказывается все общество. Как и в случае других услуг социально-культурной сферы, желаемые результаты часто являются ненаблюдаемыми, плохо поддаются измерению и могут быть отложенными во времени: оказываемые услуги (непосредственный продукт) в идеале должны проявляться в поддержании и последующем росте благосостояния их получателей и всего общества (Kendall, Knapp & Forder, 2006). При этом «производство» социальных услуг выделяется особым значением мотивации работников этой сферы, так как потребители оценивают качество их работы не только исходя из количества затраченного труда, но и опираясь на их отношение к тому, что они делают, к самим получателям услуг. В свою очередь, соответствующая мотивация, как правило, базируется на альтруизме сотрудников организаций, оказывающих эти услуги.

Важное место в социальном обслуживании занимают негосударственные некоммерческие организации. Помощь социально уязвимым группам и защита их прав – это традиционные для НКО виды деятельности во всех странах. Организации гражданского общества оказывают эти услуги как по собственной инициативе за счет собственных средств и привлеченных пожертвований, так и в качестве государственных подрядчиков, участвуя в конкурсах государственных подрядчиков, участвуя в конкурсах за счет собственных средств и привлеченных пожертвований и закупок, которые являются одной из форм квазирынка. Исследования отечественного третьего сектора показывают, что в этой сфере неприбыльные организации могут быть более эффективными, чем государственные и муниципальные производители (Мерсиянова, Якобсон, 2011).

Целью данной статьи является определение специфики функционирования квазирынка социальных услуг в российских регионах в контексте участия неприбыльных организаций. Нами была предпринята попытка сравнить возможности участия в конкурсах, активность НКО на этом квазирынке в разных регионах, а также их конкурентоспособность по отноше-

нию к коммерческим и государственным и муниципальным организациям. В основе исследования лежит изучение информации о составе участников конкурсов на оказание социальных услуг в восьми российских регионах, содержащейся в протоколах этих конкурсов.

Понятие и особенности квазирынка социальных услуг

Главный признак квазирынка состоит в том, что государство по-прежнему финансирует и регулирует производство товаров и услуг, но при этом ликвидирует собственную монополию на участие в самом производственном процессе: он становится открытым для организаций всех форм собственности. При этом спрос на услуги частных производителей в рамках квазирынка формируется двумя способами:

1. Потребители (или их представители) получают бюджетные средства в виде субсидий или ваучеров, что дает им возможность самим выбрать поставщика услуги.
2. Выбор остается за уполномоченным органом (министерством, государственным агентством и т.п.), определяющим требования к количеству и качеству услуг и организующим конкурс потенциальных поставщиков (Le Grand, 1991; Nyssens, 2010).

В первом случае эффективное функционирование квазирынка требует полноты информации, по крайней мере о качестве услуг разных производителей (Nyssens, 2010, с. 503). Очевидно, что во втором случае возникает проблема сохранения суверенитета потребителя (возможности оказывать влияние на производителя посредством потребительского выбора) (Lowery, 1998, с.160), так как непосредственные получатели услуг оказываются фактически лишены права выбирать и не могут более полно реализовывать свои потребности.

В результате отличия квазирынка от «традиционного» рынка заключаются в том, что, с одной стороны, производители часто не нацелены на максимизацию прибыли (как некоммерческие организации) и могут не являться представителями частного сектора (как, например, бюджетные организации и автономные учреждения); с другой, – способы реализации предпочтений потребителей также значительно отличаются от традиционно рыночных (Le Grand, 1991, с. 1259).

Внедрение механизмов квазирынка в сферу государственного социального обслуживания преследует по меньшей мере, две цели. Это, прежде всего, повышение эффективности производства социальных услуг, финансируемого за счет налогов. С одной – стороны, конкуренция между подрядчиками стимулирует снижение производственных издержек, способствует уменьшению потерь от X-неэффективности (Le Grand, 1991; Kähkönen, 2005; Kitchen, 2005). С другой, для органов власти контракты со сторонними организациями означают большую гибкость поставщиков, часто лучшее понимание специфики производства и знание целевых групп потребителей (Feiock & Jang, 2009). Кроме того, по мнению Дж. Ле Грана, квазирынок повышает аллокативную эффективность, так как переговорная сила получа-

телей социальных услуг увеличивается вследствие доступности теперь разных вариантов предложения (Le Grand, 1991, с. 1262). Непосредственный выбор потребителями (или их представителями) поставщиков дает первым возможность увеличить степень удовлетворения своих потребностей.

Помимо эффективности данный механизм распределения общественных ресурсов должен обеспечивать равенство и социальную справедливость (Pestoff & Brandsen, 2010). Например, относительно равному доступу к услугам будут способствовать полная обеспеченность потребителей информацией о наличии возможностей, создание безбарьерной среды для различных категорий получателей услуг.

Мотивы вовлечения НКО в государственное социальное обслуживание

Как уже было отмечено, производство услуг частными подрядчиками за счет бюджетных средств должно быть более эффективным, чем аналогичное производство в государственном секторе. Эффективность может увеличиваться за счет снижения затрат при сохранении качества услуги, а также за счет роста качества при сохранении или незначительном уменьшении уровня издержек. По нашему мнению, определение качества – один из самых сложных вопросов в отношении социальной услуги, чья специфика – сочетание признаков доверительных и эмоциональных благ с высокой значимостью для поддержания уровня жизни их получателей – затрудняет стандартизацию процесса оказания услуги с целью обеспечения должного качества и контроля со стороны как заказчика, так и потребителя. Одним из ключевых критериев оценки работы обслуживающей организации становится степень удовлетворенности клиентов, которая в большой степени определяется личным отношением сотрудников организации к своему делу.

Эти особенности социального обслуживания обуславливают важную роль некоммерческих организаций в качестве государственных подрядчиков. Зарубежные исследования показывают, что в ряде развитых стран частные неприбыльные организации являются одной из основных групп производителей в сфере социального обслуживания (social care), финансируемого государством (Frumkin, 2005, с. 71). Почти три четверти итальянских производителей социальных услуг являются представителями этого сектора (Borzaga & Tortia, 2006). В Германии почти две трети услуг ухода на дому оказываются в неприбыльном секторе (Kendall et al., 2006).

Активное вовлечение НКО в процесс производства бюджетных услуг объясняют рядом причин. Наиболее очевидная и универсальная для привлечения любого типа подрядчиков – необходимость снизить расходы бюджета в условиях его дефицита. Кроме того, НКО, как и государственные организации, помимо наличия ограничений на распределение дохода также часто нацелены на создание коллективных благ, повышение общественного благосостояния. Исходя из этого, в процессе обслуживания они с большей вероятностью будут заботиться об удовлетворенности потребителей, особенно учитывая комплексный характер качества многих социальных услуг,

который плохо поддается оценке и контролю со стороны заказчика. Лучших представителей этого сообщества характеризуют большая отзывчивость на нужды клиентов, ответственность и прозрачность деятельности (Feiock & Jang, 2009). Следующим важным фактором является возможность внедрения инноваций, которые рождаются в среде организаций гражданского общества, в процесс социального обслуживания (Osborne, McLaughlin & Chew, 2008; Pestoff & Brandsen, 2010; Smith & Smyth, 2010). При этом речь идет не только о новых технологиях оказания услуг, традиционных для государственной социальной сферы, но и о заключении контрактов на предлагаемые НКО относительно новые услуги (Smith & Smyth, 2010).

Наконец, еще один важный аспект сотрудничества органов власти и организаций третьего сектора заключается в том, что в результате деятельности последних в сферу социального обслуживания привлекаются дополнительные ресурсы из частного сектора, например добровольческий труд, средства местных сообществ (Moore & Hartley, 2010; Smith & Smyth, 2010). Кроме того, происходит демократизация этого процесса путем непосредственного участия граждан в производстве социальных услуг (Pestoff & Brandsen, 2010).

Вместе с тем представляется, что мотив снижения бюджетных расходов при передаче производства социальных услуг на аутсорсинг в отношении неприбыльных организаций может действовать далеко не всегда, так как НКО в гораздо большей степени по сравнению с бизнесом ограничены в своих возможностях снижать издержки без ущерба для качества обслуживания. Рост эффективности вследствие уменьшения затрат при делегировании производства услуг возможен там, где при условии относительно низкой доли трудовых издержек подрядчик может повышать производительность труда, применяя более совершенные технологии (Kähkönen, 2005). НКО, на наш взгляд, действуют в основном в «низкотехнологичном» сегменте, где трудовые затраты являются основной статьей затрат¹ и качество услуги определяется во многом мотивацией сотрудников и отношениями между ними и потребителями. Кроме того, очевидно, что при оказании индивидуальных социальных услуг часто отсутствует эффект масштаба, который проявляется в снижении издержек на единицу продукта при увеличении объемов производства.

Существуют и определенные риски передачи производства социальных услуг в негосударственный неприбыльный сектор, во многом обусловленные недостатками самих НКО, у которых зачастую нет стабильных источников достаточного финансирования, что, в свою очередь, может стать причиной дефицита квалифицированных сотрудников (Salamon, Hems & Chinnock, 2000). В частности, могут возникнуть проблемы с обеспечением производителем гарантированного качества услуг, а также с возможностями стабильного обслуживания как такового (Kitchen, 2005, с. 138).

Что касается самих НКО, то участие в государственном социальном обслуживании дает им возможность выполнять свою миссию в условиях наличия относительно стабильного источника финансирования. Конкуренция с другими претендентами на государственные контракты стимулирует

менеджмент организаций совершенствовать «производственный процесс», как с точки зрения качества, так и издержек. Однако при этом условия контрактов должны быть определены таким образом, чтобы заложенные в них критерии отбора поставщиков действительно поощряли добросовестную конкуренцию между производителями. Важно не просто передать производство той или иной НКО, а создать конкурентную среду для некоммерческих производителей. В связи с этим нужно заметить, что условия госзакупок, регламентированные 94-ФЗ, на наш взгляд, затрудняли создание подобной конкурентной среды в отношении таких доверительных благ как социальные услуги, так как для их оценки – также как для медицинских и образовательных услуг – ключевым параметром является репутация поставщика (Яковлев, 2012, с. 58).

Однако для НКО, выходящих на квазирынок, тоже возникают определенные риски. Так, необходимость соответствия требованиям к участникам конкурсов и адаптация деятельности подрядчика к содержанию и условиям выполнения контрактов могут со временем привести к изменениям в принципах деятельности, способным породить зависимость от бюджетного финансирования, бюрократизацию, отклонения от первоначальной миссии неприбыльной организации (Salamon, 1990; Frumkin, 2005). Конечно, характер этих изменений зависит от типа производимых услуг, степени профессионализма сотрудников, содержания самой миссии (Smith, 2006), однако чем дольше длятся такие взаимодействия, тем выше для НКО риск утратить свои конкурентные преимущества.

Другим «вызовом» для неприбыльных производителей становится приход в сферу социального обслуживания конкурентов из бизнес-сектора. Ограниченные ресурсы не позволяют НКО предлагать широкомасштабные программы с такими же низкими издержками, как и фирмы. Недостаточная капитализация практически не дает возможности работать в ситуации, когда заказчики в лице ведомств лишь авансируют выполнение контракта, производя окончательный расчет после выполнения всех работ. Предприниматели могут привлекать высококвалифицированных специалистов, в том числе из государственного и некоммерческого секторов, предлагая им более высокую оплату. В таких условиях выходом довольно часто становится коммерциализация организаций третьего сектора – переход на оказание платных услуг с одновременным поиском путей снижения издержек (Frumkin, 2005).

Специфика российских региональных квазирынков социального обслуживания

Основным источником данных для анализа ситуации на региональных квазирынках стали протоколы рассмотрения и оценки котировочных заявок. На официальном сайте РФ о размещении информации о размещении заказов была выбрана информация о заказах на оказание социальных услуг в течение 2011–2012 гг. в восьми субъектах Российской Федерации: Республике Татарстан, Камчатском, Пермском и Приморском краях, Липецкой,

Свердловской, Новосибирской и Тюменской областях. В процессе изучения протоколов анализировались сведения об участниках и победителях конкурсов с целью оценки активности некоммерческих организаций на данном квазирынке, а также их межсекторной конкурентоспособности. Критерием выбора конкретного региона стало количество негосударственных некоммерческих организаций в субъектах РФ, внесенных в Единый государственный реестр юридических лиц по состоянию на 1 января 2010 г., в расчете на 10 тыс. жителей региона (табл. 1). Этот показатель использован для приблизительной оценки различий в масштабах третьего сектора в конкретных российских регионах. Регионы были выбраны таким образом, чтобы, с одной стороны, отразить весь спектр (меньше средних величин, среднее/медиана, больше средних величин), с другой – была возможность сравнить регионы примерно с одинаковым количеством НКО.

Таблица 1

Размеры некоммерческого сектора в российских регионах

Субъект РФ	Количество НКО на 10 тыс. чел.	Субъект РФ	Количество НКО на 10 тыс. чел.
Пермский край	33,2	Тюменская область	10,7
Свердловская область	30,3	Республика Татарстан	23,7
Новосибирская область	34,8	Липецкая область	16,3
Приморский край	34,5	Среднее	27,2
Камчатский край	48,0	Медиана	25,3

Расчитано автором по: Сайт ФНС РФ. Сведения о работе по государственной регистрации юридических лиц. (Электронный ресурс) URL: <http://www.nalog.ru/html/docs>

Первичные сформированные на основе этой базы данных выборки показали, что региональные и муниципальные власти очень широко трактуют понятие социальной услуги, и, как следствие, услуги, являющиеся предметом конкурсных процедур, крайне разнообразны. Региональные и муниципальные власти приобретают как достаточно жестко стандартизированные продукты (поставка оборудования, лекарств, расходных материалов и программного обеспечения, выполнение ремонтных работ, транспортные услуги, обеспечение материальной помощью, приобретение жилых помещений для детей-сирот), так и услуги, качество которых включает в себя аспекты, хуже поддающиеся оценке (консультативная, психологическая помощь гражданам в тяжелой жизненной ситуации, реабилитация, уход за пожилыми и инвалидами, социальное сопровождение детей, услуги по профессиональной ориентации и т.п.).

Качественное выполнение такого типа услуг предполагает не просто выполнение конкретного набора процедур и определенную квалификацию сотрудников организаций-подрядчиков, но и доверительные взаимоотношения между тем, кто оказывает услугу, и тем, кто ее получает, и соответствующую мотивацию исполнителей. Эти дополнительные аспекты качества часто требуют, во-первых, дополнительных затрат от производителей услуг, во-вторых, как можно более полное представление об особых потребностях

получателей услуг. Поэтому именно в этой сфере негосударственные НКО способны быть более конкурентоспособными по сравнению с коммерческими и государственными организациями. Исходя из этого, мы сочли целесообразным исключить из анализа конкурсы, предметом которых стали услуги первого типа, в отношении которых высока вероятность того, что их оказывают представители бизнеса².

Первичные выборки позволили увидеть различия в структуре региональных квазирынков социальных услуг. Изучение конкурсного «ассортимента» услуг, соответствующего коду «Социальные услуги», показало, что возможности для участия в конкурсах НКО неодинаковы. Так, в Камчатском крае основная часть размещенных заказов предполагала организацию питания в детских учреждениях и обеспечение граждан лекарственными средствами, в Приморском крае – также обеспечение лекарствами. В результате в первом регионе неприбыльные организации потенциально могли участвовать только в четырех из сорока трех объявленных конкурсов, во втором – в одном из шести (в конечном счете в Приморье ни одна из НКО не участвовала в конкурсе). Как можно увидеть, в выбранных регионах доля таких конкурсов варьируется от 9,3% до 81,2% (табл. 2).

Таблица 2

Региональная структура квазирынка социальных услуг

Субъект РФ	Всего проведено конкурсов	Количество конкурсов с потенциальным участием НКО	Доля конкурсов с потенциальным участием НКО, %
Пермский край	490	398	81,2
Свердловская область	211	71	33,6
Новосибирская область	118	88	74,6
Приморский край	6	1	16,7
Камчатский край	43	4	9,3
Тюменская область	338	79	23,4
Республика Татарстан	183	115	62,8
Липецкая область	61	30	49,2

Расчитано автором по: Официальный сайт РФ о размещении информации о размещении заказов. (Электронный ресурс) URL: <http://zakupki.gov.ru>

Однако, на наш взгляд, в целях более полной оценки потенциала участия НКО в конкурсах на социальное обслуживание в конкретном регионе необходимо сравнить и размеры соответствующего квазирынка. Определение количества конкурсов в расчете на 100 тыс. жителей региона выявило существенные различия в уровне активности региональных органов власти в привлечении подрядчиков для оказания социальных услуг (табл. 3). Очевидно, что чем меньше ведомства готовы передавать полномочия по этому виду социальной поддержки населения сторонним производителям, тем меньше возможностей у неприбыльных организаций использовать данный источник ресурсов для своей текущей деятельности и развития.

Таблица 3

Относительные размеры квазирынка социальных услуг в регионах

Субъект РФ	Всего проведено конкурсов на 100 тыс. чел.	Количество конкурсов с потенциальным участием НКО на 100 тыс. чел.
Пермский край	18,62	15,13
Свердловская область	4,90	1,65
Новосибирская область	4,39	3,28
Приморский край	0,31	0,05
Камчатский край	13,44	1,25
Тюменская область	9,77	2,28
Республика Татарстан	4,81	3,02
Липецкая область	5,23	2,57

Примечание: Для расчета использован показатель численности жителей региона на 01.01.2012.

Рассчитано автором по: Официальный сайт РФ о размещении информации о размещении заказов. (Электронный ресурс) URL: <http://zakupki.gov.ru>; Российский статистический ежегодник. 2012: Стат. сб./Росстат. – М., 2012, с. 77

В процессе анализа состава участников региональных конкурсов с потенциальным участием организаций третьего сектора нами была предпринята попытка сравнить: 1) активность их участия в процессе госзакупок; 2) насколько успешно это участие с точки зрения количества выигранных конкурсов; 3) насколько остра межсекторная конкуренция в сфере госзакупок социальных услуг (табл. 4).

Таблица 4

Участие некоммерческих организаций в конкурсах на социальное обслуживание

Субъект РФ	Количество конкурсов с потенциальным участием НКО	Количество конкурсов с действительным участием НКО	Количество конкурсов с участием НКО на 100 тыс. чел.	Количество конкурсов, выигранных НКО	Доля конкурсов, выигранных НКО, %	Из них: количество конкурсов с одним участником – НКО
Пермский край	398	101	3,84	73	72,3	7
Свердловская область	71	7	0,16	4	57,1	0
Новосибирская область	88	54	2,01	52	96,3	26
Приморский край	1	0	0	0	0	0
Камчатский край	4	3	0,94	3	100	2
Тюменская область	79	1	0,03	1	100	1
Республика Татарстан	115	78	2,05	49	62,8	8
Липецкая область	30	15	1,29	7	46,7	5

Рассчитано автором по: Официальный сайт РФ о размещении информации о размещении заказов. (Электронный ресурс) URL: <http://zakupki.gov.ru>; Российский статистический ежегодник. 2012: Стат. сб./Росстат. – М., 2012, с. 77.

При этом мы попытались выяснить, существует ли связь между размером некоммерческого сектора в регионе и активностью участия этих организаций в конкурсах. Для этого был рассчитан коэффициент ранговой корреляции Кендалла³, который показал отсутствие в данном случае значимой корреляционной связи между количеством НКО в регионе и количеством конкурсов на оказание социальных услуг, в которых они приняли участие, в расчете на 100 тыс. населения ($\tau = 0,071$; $p\text{-value} = 0,904$). Возможно, этот результат объясняется малой выборкой и он будет иным при вовлечении в исследование информации по всем регионам.

Нетрудно увидеть значительные региональные различия не только в активности органов власти в отношении организации конкурсного размещения заказов, но и в активности участия в них неприбыльных организаций. Притом что эта деятельность, видимо, не связана с размером третьего сектора в регионе, в то же время можно заметить, что чем больше возможностей такого участия предоставляется НКО, тем больше они вовлекаются в этот процесс. Коэффициент ранговой корреляции Кендалла на данной выборке показал достаточно тесную положительную связь между относительным количеством (в расчете на 100 тыс. человек) конкурсов с потенциальным и действительным участием НКО ($\tau = 0,714$; $p\text{-value} = 0,014$). Правда, при этом необходимо учитывать, что в четырех регионах из восьми неприбыльные организации за два года участвовали менее чем в десятке конкурсов (или, как в Приморском крае, не участвовали совсем).

Что касается оценки успеха организаций третьего сектора в этих конкурсах, то на первый взгляд может сложиться впечатление, что в большей части регионов выборки они имеют неплохие шансы на победу. За исключением Липецкой области (и, конечно, Приморского края), НКО выиграли более половины конкурсов, на которые они подавали заявки. Однако одним из решающих факторов может быть подход органов власти к организации квазирынка социальных услуг. В одних случаях на конкурс выносятся услуги, которые в данном регионе предлагаются производителями разных форм собственности, и тогда НКО приходится становиться участниками межсекторной конкуренции. Другим вариантом могут быть создание преференций некоммерческим подрядчикам в сфере социального обслуживания с целью более активного их вовлечения в этот процесс (Тополева, Федотов, 2011, с. 40) и организация конкурсов по услугам, производимым в основном в рамках неприбыльного сектора. Возникающая при этом конкуренция является фактически внутрисекторной. В таких ситуациях сложно оценить преимущества НКО перед другими организационно-правовыми формами. Наконец, необходимо учитывать и то, что часто какая-либо конкуренция может отсутствовать вовсе, когда победитель конкурса является его единственным участником.

Принимая во внимание эти соображения, можно предположить, что в некоторых регионах успех неприбыльных организаций объясняется особенностями проведения конкурсов. Например, в Татарстане, где более 40% конкурсов предполагало оказание услуг по профессиональному обучению и профессиональной подготовке различных социальных

групп, представители неприбыльного сектора выиграли 49 конкурсов из 78. При этом в 29 случаях участниками были только НКО и еще в восьми – НКО была единственным участником. В Новосибирской области, где основу составили заказы на оказание социальных услуг различным группам детей, подростков и семьям, в половине конкурсов, выигранных организациями третьего сектора (26 из 52), был только один участник, еще в 16 случаях участвовали только некоммерческие организации. Интересно, что в этом регионе лишь два конкурса, из тех, в которых приняли участие неприбыльные организации, были выиграны бюджетной организацией. Очевидно, что в подобных ситуациях затруднительно оценивать потенциал межсекторной конкуренции.

В то же время в Пермском крае ситуация складывалась иным образом. Наиболее «популярным» видом услуг среди некоммерческих организаций региона стала консультативная помощь в виде социально-психологических и социально-правовых услуг гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, – 51% всех конкурсов с участниками-НКО (52 из 101), из них победой завершилось 30 (57,7%). При этом только в трех случаях наблюдалась исключительно «некоммерческая» внутрисекторная конкуренция, в пяти – единственными участниками были неприбыльные организации. Правда, в целом в данном сегменте регионального квазирынка соперничество исключительно между организациями гражданского общества возникло существенно чаще: примерно в 22% случаев (в 22 конкурсах).

Стоит отметить ситуацию с услугами, предполагающими наличие большой материально-технической базы, а именно с обслуживанием на базе интернатов или санаториев (например, содержанием в интернатах инвалидов, санаторно-курортном лечении, дневным пребыванием граждан пожилого возраста). Анализ конкурсной документации показал, что в этом виде социального обслуживания частные неприбыльные организации практически не принимают участия. В Пермском крае, Тюменской и Свердловской областях на подобные конкурсы подавали заявки только коммерческие и государственные организации. В Республике Татарстан в состав участников и даже победителей этих конкурсов вошли санатории профсоюзов, давно занимающие эту нишу. Лишь в Липецкой области в одном случае победителем стало частное лечебно-профилактическое учреждение. Главными игроками в этой сфере остаются государственные и муниципальные учреждения, а также коммерческие санатории, многие из которых в прошлом также были объектами государственной собственности. Можно с большой долей уверенности утверждать, что в данном случае сравнительно плохая обеспеченность имуществом является для частных НКО основным барьером доступа к этому рынку.

На примере Пермского края можно сделать вывод о том, что участие коммерческих производителей в социальном обслуживании действительно способно стать «вызовом» для неприбыльных организаций. Среди участников конкурса есть ООО, в названии которых содержатся «центр социальных услуг», «социальная компания». В целом прибыльные организации гораздо активнее участвовали в госзакупках социальных услуг, они стали

победителями более чем в 139, т.е. более чем в трети (39%), рассматриваемых конкурсов. При этом в соревновании между представителями двух секторов «счет» был практически равный: в 24 случаях победили коммерческие организации, в 26 – НКО. В то же время конкуренция между организациями неприбыльного и государственного секторов возникала гораздо реже: из 16 конкурсов 9 выиграли НКО, 7 – автономные учреждения и бюджетные организации.

Заключение

Анализ итогов проведения конкурсов на социальное обслуживание в восьми российских регионах позволяет утверждать, что состояние местных квазирынков как формы финансирования органами власти своих обязательств в сфере социального обслуживания существенно различается. Прежде всего, необходимо отметить разницу в их размерах (количестве конкурсов), которые могут отличаться в несколько раз. Важным отличием является и сам перечень услуг, на которые местные ведомства предъявляют спрос. Разнообразие услуг варьируется от трех-четырех наименований до трех десятков, что, вероятно, может служить показателем того, насколько готовы местные и региональные власти к разгосударствлению процесса социального обслуживания.

Помимо этого мы полагаем, что можно выделить три варианта поведения частных некоммерческих организаций на квазирынке: 1) НКО относительно активно участвуют в конкурсах и по ряду направлений способны конкурировать с бизнесом и государственными организациями; 2) НКО относительно активны, но конкурируют только с представителями своего сектора; 3) НКО относительно неактивны в этой сфере деятельности.

Участие НКО в конкурсах на социальное обслуживание, по нашему мнению, во многом определяется «ассортиментом» социальных услуг, которые становятся предметом государственного или муниципального заказа в том или ином регионе. Как правило, организации гражданского общества не занимаются поставками товаров, ремонтными работами, организацией питания, и поэтому во многих случаях участие в государственных и муниципальных закупках для них оказывается невозможным. В то же время там, где организуются конкурсы на оказание услуг, составляющих основное содержание деятельности НКО, активность последних может быть достаточно высокой и они могут демонстрировать конкурентоспособность по сравнению с производителями из других секторов. Это в первую очередь относится к тем видам деятельности, где качество услуги предполагает не только конкретное содержание, но и определенное, достаточно чуткое отношение субъекта, оказывающего услугу, к своим клиентам, которыми в данных случаях выступают люди с особыми потребностями или пребывающие в сложных жизненных обстоятельствах.

Вместе с тем надо признать необходимость дальнейших исследований функционирования квазирынка социальных услуг. Так, небольшой размер исследуемой выборки не позволяет распространить полученные резуль-

таты на остальные российские регионы. Увеличение анализируемой совокупности даст возможность получить более обоснованные выводы относительно региональной специфики государственных закупок в этой сфере. Кроме того, использование в процессе изучения выборки дополнительных фильтров позволит выявить случаи, не попавшие в поле зрения в силу особенностей оформления конкурсной документации (например, из-за применения иной кодификации услуг). Требуется анализа и сама совокупность некоммерческих поставщиков услуг, участвующих в конкурсах, с целью определить, насколько широк круг организаций, представляющих заявки. Наконец, очень важным направлением является выявление барьеров, препятствующих выходу НКО в качестве поставщиков на квазирынок социальных услуг.

Принятие Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ от 05.04.2013 дает основания предполагать, что с развитием процесса конкурсного привлечения поставщиков социально ориентированные НКО получают возможность более активно в нем участвовать. Положения данного Закона предоставляют неприбыльным организациям определенные преференции, которые могут способствовать более полной реализации их потенциала как государственных подрядчиков в сфере социального обслуживания. Учитывая, что данная группа НКО, по сути, составляет основу отечественного некоммерческого сектора, это направление активизации их деятельности можно рассматривать как механизм развития сектора в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Российский статистический ежегодник. 2012: Стат.сб. / Росстат. – М., 2012.
2. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 5–24.
3. Тополева Е.А., Федотов М.А. Развитие общественных институтов в России. Современное состояние и перспективы // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2011. № 15. С. 27–42.
4. Яковлев А.А. Система госзакупок в России: на пороге третьей реформы // Общественные науки и современность. 2012. № 5. С. 54–70.
5. Borzaga C., Tortia E. Worker Motivations, Job Satisfaction, and Loyalty in Public and Nonprofit Social Services // *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 2006. Vol. 35. No. 2.
6. Frumkin P. *On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer*. – Cambridge, MA. 2005.
7. Feiock R.C., Jang H.S. Nonprofits as Local Government Service Contractors // *Public Administration Review*. 2009. Vol. 69. No. 4.
8. Kähkönen L. Costs and Efficiency of Quasi-Markets in Practice // *Local Government Studies*. 2005. Vol. 31. No. 1.
9. Kendall J., Knapp M. and Forder J. Social Care and the Nonprofit Sector in the Western Development World // *The Nonprofit Sector: A research handbook*/ ed. by W.W. Powell and R. Steinberg. – 2nd edition. New Haven, Conn. 2006. S. 415–431.
10. Kitchen H. *Delivering Local/Municipal Services / Public Services Delivery*. Washington D.C.: The World Bank. 2005. Ch. 5.
11. Le Grand J. Quasi-Markets and Social Policy // *The Economic Journal*. 1991. Vol. 101. No. 408.
12. Lowery D. Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1998. Vol. 8. No. 2.
13. Moore M. and Hartley J. Innovations in Governance / *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public government* / ed. by S.P. Osborne. L., N.Y. 2010. Ch. 4.
14. Nyssens M. Introduction to the Special Issue The Development of Quasi-Markets in Domiciliary Care: A European Perspective // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2010. Vol. 81. Is. 4.
15. Osborne S.P. The New Public Governance? // *Public Management Review*. 2006. Vol. 8. Issue 3.
16. Osborne S.P., McLaughlin K. and Chew C. The Innovative Capacity of Voluntary and Community Organizations. Exploring the Organizational and Environmental Con-

- tingencies // *The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges* / ed. by S.P. Osborne. – N.Y. 2008. Ch. 9.
17. Pestoff V. and Brandsen T. Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation? // *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public government* / ed. by S. P. Osborne. L., NY. 2010. Ch. 13.
 18. Salamon L.M. The Nonprofit Sector and Government: The American Experience in Theory and Practice // *The Third sector: comparative studies of nonprofit organizations*/ ed. by H.K. Anheier, W. Seibel. Berlin. 1990.
 19. Salamon L.M., Hems L.C., and Chinnock K. The Nonprofit Sector: For What and for Whom? / Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No 37. Baltimore. 2000.
 20. Salamon L.M., Sokolowski S.W., Haddock M.A., and Tice H.S. The State of Global Civil Society and Volunteering: Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook. Working Paper No. 49. Baltimore. 2013.
 21. Smith S.R. Government Financing of Nonprofit Activity / *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict* / ed. by E.T. Boris and C.E. Steuerle. Washington, D.C. 1999.
 22. Smith S.R. and Smyth J. The Governance of Contracting Relationships: “Killing the Golden Goose” / *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public government* / ed. by S.P. Osborne. L., N.Y. 2010. Ch. 16.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Результаты исследования некоммерческого сектора разных стран, включая развитые и развивающиеся страны, в рамках Проекта Университета Джонса Хопкинса показали, что доля оплаты труда в добавленной стоимости в третьем секторе значительно выше средней по экономике (Salamon, Sokolowski, Haddock, & Tice, 2013).
- ² Выборочный просмотр документации по этим конкурсам показал, что участниками действительно являлись коммерческие организации и индивидуальные предприниматели и, кроме того, государственные организации.
- ³ Использование непараметрического коэффициента ранговой корреляции Кендалла в данном случае обусловлено малым числом наблюдений.

NONPROFIT PROVIDERS ON REGIONAL SOCIAL SERVICE QAUSI-MARKET

Suslova Svetlana V.

PhD, Associate Professor of the Department of Economic Theory,
Faculty of Economics, HSE, Campus in Perm.

Address: National Research University Higher School of Economics,
Campus in Perm, 27 Lebedeva St., 614070 Perm, Russian Federation

E-mail: svsuslova@yandex.ru

Abstract

Nonprofits play a growing role in social service delivery as a result of privatization of local public services through contracting out by the public sector. This paper explores a competitive bidding process in eight regions of the Russian Federation which local governments entered into during 2011–2012. The author reviews reasons to involve nonprofit organizations in a quasi-market as local government social service contractors. The non-distribution constraints and mission of nonprofits organizations tend to preclude exploitation of purchasers and consumers. Thus, this type of social services providers can be more appropriate for needs of the society. Then bidding documents have been analyzed in terms of a type of providers' ownership, public or private one, levels of nonprofits' activity and competitiveness. The findings indicate considerable discrepancies between numbers of social services competitive tenders in the regions in question. Types of social services that the local governments procure vary significantly from region to region. They range from strictly standardized services to credence ones. These differences are supposed to be an essential factor of nonprofits' participation in procurement because of the characteristics of nonprofit organizations. The most active nonprofits' involvement has been found out in the regions where procured services are the same the nonprofits usually produce. Three types of nonprofits' behavior at the regional quasi-markets have been discovered. Firstly, they take an active part in the competitive bidding and compete with business and public organizations successfully. Secondly, they actively participate in this process but only compete with similar producers. . Finally, they are rather inactive as potential local government contractors.

Keywords: quasi-market; nonprofit organizations; procurement; social services.

REFERENCES

1. Mersiyanova, I.V. & Jakobson, L.I. (2011). Sotrudnichestvo gosudarstva i struktur grazhdanskogo obshhestva v reshenii socialnyh problem [Cooperation between government and civil society in solving social problems]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 5–24.

2. Topoleva, E.A. & Fedotov, M.A. (2011). Razvitie obshchestvennykh institutov v Rossii. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy [Development of social institutions in Russia. The state of art and its prospects]. *SPERO. Socialnaya politika: ekspertiza, rekomendacii, obzory*, n. 15, pp. 27–42.
3. Yakovlev, A.A. (2012). Sistema goszakupok v Rossii: na poroge tret'ei reformy [The procurement system in Russia: on the threshold of the third reform]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost*, n. 5, pp. 54–70.
4. Borzaga, C. & Tortia, E. (2006). Worker Motivations, Job Satisfaction, and Loyalty in Public and Nonprofit Social Services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 35, n. 2, pp. 225–248.
5. Frumkin, P. (2005). *On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer*. Cambridge, MA.
6. Feiock, R.C. & Jang H.S. (2009). Nonprofits as Local Government Service Contractors. *Public Administration Review*, vol. 69, n. 4, pp. 668–680.
7. Kähkönen, L. (2005). Costs and Efficiency of Quasi-Markets in Practice. *Local Government Studies*, vol. 31, n. 1, pp. 85–97.
8. Kendall, J., Knapp, M. & Forder, J. (2006). Social Care and the Nonprofit Sector in the Western Development World. In: Powell W.W. & R. Steinberg R. (Eds) *The Nonprofit Sector: A research handbook*. 2nd edition. New Haven, Conn., pp. 415–431.
9. Kitchen, H. (2005). Delivering Local/Municipal Services. *Public Services Delivery*. Washington D.C.: The World Bank, pp. 117–152.
10. Le Grand, J. (1991). Quasi-Markets and Social Policy. *The Economic Journal*, vol. 101, n. 408, pp. 1256–1267.
11. Lowery, D. (1998). Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n. 2, pp. 137–172.
12. Moore, M. & Hartley, J. (2010). Innovations in Governance. In: Osborne, S.P. (Ed.) *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public government*. L., N.Y., pp. 66–85.
13. Nyssens, M. (2010). Introduction to the Special Issue The Development of Quasi-Markets in Domiciliary Care: A European Perspective. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol 81, n. 4, pp. 501–507.
14. Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, vol. 8, n. 3, pp. 377–387.
15. Osborne, S.P., McLaughlin, K. & Chew, C. (2008). The Innovative Capacity of Voluntary and Community Organizations. Exploring the Organizational and Environmental Contingencies. In: Osborne S.P. (Ed.) *The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges*. Routledge: Taylor & Francis Group, pp. 134–155.
16. Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010). Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation? In: Osborne S.P. (Ed.) *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public government*. L., NY., pp. 236–251.

17. Salamon, L.M. (1990). The Nonprofit Sector and Government: The American Experience in Theory and Practice. In: Anheir, H.K. & Seibel, W. (Eds) *The Third sector: comparative studies of nonprofit organizations*. Berlin, pp. 219–240.
18. Salamon, L.M., Hems, L.C. & Chinnock, K. (2000). *The Nonprofit Sector: For What and for Whom?* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, n. 37. Baltimore.
19. Salamon, L.M., Sokolowski, S.W., Haddock, M.A. & Tice, H.S. (2013). The State of Global Civil Society and Volunteering: Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook. *Center for Civil Society Studies Working Paper*, n. 49. Baltimore.
20. Smith, S.R. (2006). Government Financing of Nonprofit Activity. In: Boris, E.T. & Steuerle, C.E. (Eds) *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*. 2nd ed. Washington, D.C., pp. 219–256.
21. Smith, S.R. & Smyth, J. (2010). The Governance of Contracting Relationships: “Killing the Golden Goose”. In: Osborn, S.P. (Ed.) *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public government*. L., N.Y., pp. 283–313.