



ZERTTEU

Research Institute

АНАЛИЗ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Нуркеева Алтынай
Айтенова Шолпан

СОДЕРЖАНИЕ

Глоссарий	3
I. Цели, задачи исследования	4
II. Обзор ГСЗ	5
III. Анализ финансирования ГСЗ-2021	7
IV. Выводы и рекомендации	20

ГЛОССАРИЙ

ГСЗ	государственный социальный заказ
НПО	неправительственные организации
ГО	государственный органы
Портал	портал государственных закупок https://goszakup.gov.kz
ИОИ	способ закупки из одного источника
База НПО	база данных неправительственных организаций Казахстана https://infonpo.gov.kz/
Демпинг	снижение цены на покупаемые товары, работы, услуги
ЦМАГЗ	центр мониторинга анализа государственных закупок (система)
Датаномикс	компания, специализирующаяся на открытых данных

Обзор подготовлен при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Точка зрения авторов, отраженная в материалах, может не совпадать с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан. Ответственность за факты, сведения, суждения и выводы, содержащиеся в материале, несут авторы.

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Цель исследования – разработка рекомендаций по повышению прозрачности и эффективности реализации государственного социального заказа на портале государственных закупок

Задачи исследования:

- Обзор реализации государственного заказа в 2021 году на портале государственных закупок;
- Анализ формирования и размещения государственного заказа в 2021 году на портале государственных закупок;
- Анализ и выявление пробелов в реализации государственного заказа в 2021 году на портале государственных закупок;
- Анализ и выявление пробелов в обеспечении прозрачности государственного заказа в 2021 году на портале государственных закупок.

В основу исследования легли данные портала государственных закупок. Получение структурированных данных по ГСЗ стало возможным благодаря специальной платформе Центра мониторинга и анализа государственных закупок. Данная платформа представляет собой систему анализа и мониторинга государственных закупок, изначальные данные которой выгружаются с самого портала государственных закупок. Благодаря сотрудничеству Zertteu и компании Датаномикс в вышеуказанной системе анализа и мониторинга появился отдельный интерфейс по ГСЗ.

Данный интерфейс по государственному социальному заказу позволил из больших данных сделать информацию по ГСЗ более доступной и понятной, а также оформить результаты данного исследования.

Основные проблемы, препятствующие эффективной реализации ГСЗ на различных этапах закупочного процесса.

На этапе планирования ГСЗ:

- На портале госзакупок не отображаются тематические направления (17 направлений, определенных законом о ГСЗ), что не позволяет производить выгрузку и точный анализ данных по 17 тематическим направлениям ГСЗ;
- Действующая практика размещения ГСЗ на портале без указания точного тематического направления указанного в законе не позволяет агрегировать данные по суммам и тематическим направлениям для аналитических целей.
- Демпинг в 20% используется в большинстве случаев и поэтому он не является качественным «критерием» отбора Поставщика;
- Отсутствие синхронизации портала госзакупок с данными Базы данных НПО позволяет становиться поставщиками НПО, которых нет в базе данных НПО.

На этапе реализации ГСЗ со стороны Заказчика:

- Низкий уровень участия НПО в реализации ГСЗ, только 500 НПО из потенциальных 10 тысяч НПО стали поставщиками ГСЗ в 2021 году;
- низкое качество составления технических спецификаций (фокус на количественные показатели);
- чрезмерно завышенный объем работ и услуг несопоставим с объемом финансирования;
- дисбаланс в объемах финансирования отдельных тематических направлений, например преобладание финансирования профессионального спорта;
- Преобладание доли закупок способом из одного источника по несостоявшемуся ГСЗ над самим способом ГСЗ в разрезе сумм финансирования.

На этапе отчетности реализации ГСЗ:

- Отсутствие публичной отчетности о реализации проектов по ГСЗ на самом портале ГСЗ, например в разделе акты выполненных работ;
- Отсутствие публичной отчетности о реализации проектов по ГСЗ на единой платформе уполномоченного органа по ГСЗ для обеспечения прозрачности и подотчетности по всем проектам реализованным на бюджетные средства;
- Выявлены факты, когда Поставщиками ГСЗ выступали ТОО и ИП.

ОБЗОР РЕАЛИЗАЦИИ ГСЗ В КАЗАХСТАНЕ В 2021 ГОДУ

Реализация государственного социального заказа регулируется следующими нормативно-правовыми актами:

- Закон о государственном социальном заказе, грантах и премиях для НПО от 12 апреля 2005 года¹;
- Закон о государственных закупках²;
- Правила осуществления государственных закупок³;
- Приказ Министра об утверждении стандарта ГСЗ⁴;

Приказ Министра об утверждении Правил формирования, мониторинга реализации и оценки результатов ГСЗ⁵.

ГСЗ – является одной из форм финансовой поддержки НПО для решения социальных проблем, осуществляемых за счет бюджетных средств. Также ГСЗ является способом госзакупок на портале государственных закупок, участие в котором могут принимать только неправительственные организации, предоставившие информацию о своей деятельности в базу данных НПО⁶.

Сам механизм финансирования регулируется Законом о государственных закупках⁷, то есть практическая реализация ГСЗ подчиняется действующим правилам осуществления государственных закупок.

Все данные о реализации закупочного процесса услуг по ГСЗ аккумулируются на портале госзакупок, начиная с опубликования планов закупок по ГСЗ, объявления конкурсов, опубликованием протоколов решений комиссий, а также сведений о поставщиках, договоров и актов выполненных работ.

На сегодняшний день портал государственных закупок позволяет получить данные по финансированию ГСЗ начиная с 2016 года.

Таблица 1. Суммы финансирования ГСЗ с 2016-2021 годы.

Период/год	Сумма финансирования, млрд.тг
2016	3,4
2017	6,1
2018	11,7
2019	8,3
2020	10,8
2021	12,6

Источник: ЦМАГЗ

За последние пять лет объем ежегодного финансирования ГСЗ вырос более чем в 4 раза с 3,4 млрд тенге в 2016 году до 12,6 млрд тенге в 2021 году. Общий объем финансирования ГСЗ за 5 лет составил более 50 млрд тенге. ГСЗ как способ госфинансирования деятельности НПО существует с 2003 года, но данные доступны с 2016 года благодаря переходу на использование портала госзакупок, где все данные в открытом доступе.

¹https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z0500000036_

²<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z15000000434>

³<https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012590>

⁴<https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017314>

⁵<https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017315>

⁶<https://infonpo.gov.kz/>

⁷<https://goszakup.gov.kz/>

Таблица 2. Количество заказчиков ГСЗ с 2016-2021 годы.

Период/год	Сумма финансирования, млрд.тг
2016	309
2017	395
2018	471
2019	445
2020	375
2021	414

Источник: ЦМАГЗ

ГСЗ является как формой госфинансирования НПО так и способом закупок у НПО на портале госзакупок.

Однако, есть практика заключения договоров ГСЗ с НПО из одного источника по несостоявшемуся ГСЗ. Таким образом, общую статистику заключенных договоров по ГСЗ необходимо учитывать с двух сторон:

- Количество заключенных договоров по способу закупок;
- Количество заключенных договоров по сумме закупок;

Если рассматривать статистику договоров по ГСЗ по критерию –суммызаключенных договоров, то получится, что более половины договоров приходится на неконкурентный способ организации закупок по ГСЗ. То есть за последние пять лет в реализации проектов по ГСЗ большинство договоров по суммам финансирования реализуются через закуп из одного источника по несостоявшимся закупкам по способу ГСЗ. Таким образом, значительная доля бюджетных средств, выделяемых на ГСЗ реализуется неконкурентным способом.

Таблица 3. Критерий – сумма заключенных договоров по ГСЗ

Период/год	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Сумма заключенных договоров/ млрд тг	3,4	6,1	11,7	8,3	10,8	12,6
Способ закупки из одного источника	58,9%	54,7%	78,4%	35,7%	62,8%	57%
Способ закупки – госсоц заказ	41,1%	45,3 %	21,6 %	64,3%	37,2%	43%

Источник: ЦМАГЗ

Если смотреть на статистику договоров по ГСЗ по критерию – количество заключенных договоров, то получится, что последние три года преимущество у способа закупок по ГСЗ. Это означает, что по количеству договоров лидирует способ закупки плановый, то есть способом ГСЗ.То есть в 2021 году 7,1 млрд тенге ГСЗбыло освоено напрямую из одного источника и по ним заключено всего 288 договоров, На оставшиеся 5,5 млрд тенге, выделенных на ГСЗ было заключено то есть реализовано 1312 проектов.

Таблица 4. Количество заключенных договоров по ГСЗ

Период/год	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Количество заключенных договоров/тыс	1,6	1,95	2,09	1,99	1,48	1,6
Способ закупки из одного источника	50,3%	52,3%	60,9%	37,1%	30,8%	18%
Способ закупки – госсоц заказ	49,7%	47,7%	39,1%	62,9%	69,2%	82%

Источник: ЦМАГЗ

Таким образом, по суммам финансирования в разрезе способов закупок преимущество у способа из одного источника по несостоявшимся.

Это происходит, потому что по большей части самые крупные средства по ГСЗ направляются на финансирование профессионального спорта, именно такие договоры заключаются из одного источника по несостоявшимся закупкам.

АНАЛИЗ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГСЗ 2021

Государственный социальный заказ осуществляется как на местном, так и на центральном уровне, то есть Заказчиками могут выступать, помимо акиматов и их структурных подразделений, министерства, агентства и другие центральные государственные органы.

В 2021 году на портале госзакупок было заключено 1653 договоров.

Из действующих и исполненных договоров большая часть приходится на областной уровень бюджета, включая города республиканского значения и столицу.

Таблица 5. Сумма договоров ГСЗ по уровням бюджета

Бюджет	Сумма заключенных договоров по ГСЗ (без НДС) /тг
Республиканский бюджет	74 млн
Областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы	9,07 млрд
Районный бюджет, города областного значения	1,4 млрд
Нет данных	11,5 млн
Всего договоров (статус действующий, исполнен, частично исполнен)	10,6 млрд

Источник: ЦМАГЗ

Данные были приведены для договоров со статусом действующий, исполнен, частично исполнен. То есть можно утверждать, что 85% всего ГСЗ в стране реализуется в областных центрах и городах республиканского значения, возникает дисбаланс в реализации ГСЗ в пользу крупных городов. В то время как социально-значимые проекты могут быть более востребованы на уровне районов и сел, где проживает половина населения страны. Всего на портале в 2021 году было задействовано 413 заказчиков и 503 поставщика по ГСЗ. Система анализа и мониторинга показывает, что в 2021 году - 1518 договоров имеют статус действует, исполнен, частично исполнен, то есть эти договоры по ГСЗ являются актуальными.

В тоже время, налицо факт низкого вовлечения НПО в реализацию ГСЗ. Из 10 тысяч потенциальных участников ГСЗ, НПО зарегистрированных в базе данных НПО и имеющих право на участие в ГСЗ фактически приняли участие 503 НПО. То есть 503 НПО освоили 10,6 млрд. тенге бюджетных средств, выделенных на ГСЗ.

292 договора было заключено из одного источника по несостоявшимся на сумму 6,4 млрд тг.

1226 договора было заключено по ГСЗ на сумму 4,2 млрд тг.

Таким образом, 60% от общей суммы действующих и исполненных договоров приходится на один источник по несостоявшемуся ГСЗ.

Рейтинг пяти самых крупных договоров ГСЗ свидетельствует, что данные договоры заключаются на развитие футбола и хоккея в Костанайской и Карагандинской области.

Таблица 6. Рейтинг 5 договоров по ГСЗ по суммам финансирования в 2021г.

Заказчик	Поставщик	Сумма договора/тг	Краткое описание ГСЗ	Ссылка
Государственное учреждение «Отдел внутренней политики, культуры, развития языков и спорта акимата Амангельдинского района»	Общественное объединение «Молодежный Совет Амангельдинского района»	53 571.00	Организация мероприятий, направленных на повышение религиозной грамотности населения в Амангельдинском районе	https://www.goszakup.gov.kz/ru/egzcontract/cpublic/show/13684364
Коммунальное государственное учреждение «Отдел внутренней политики, культуры и развития языков акимата Уалихановского района Северо-Казахстанской области»	Молодежное общественное объединение «Номад-Кызылту»	53 571.43	Проведение мероприятий по укреплению института семьи, духовности через популяризацию семейных ценностей и по формированию гендерной культуры	https://www.goszakup.gov.kz/ru/egzcontract/cpublic/customer_n_supplier/12727962
Государственное учреждение «Отдел внутренней политики города Сатпаев»	Общественное объединение «Социальная поддержка «АЯУЛЫМ»	72 100.00	Проект по внедрению института наставничества в предприятиях города в рамках государственного социального заказа	https://www.goszakup.gov.kz/ru/egzcontract/cpublic/show/12430170

Источник: ЦМАГЗ

Заказчик	Поставщик	Сумма договора/тг	Краткое описание ГСЗ	Ссылка
Государственное учреждение «Отдел внутренней политики акимата города Костаная»	Общественный фонд «Жанашыр бол»	80 000.00	Участие общественности в решении социальных проблем через развитие волонтерских инициатив в городе Костаная (развитие волонтерства в г. Костаная) в рамках реализации государственного социального заказа	https://www.goszakup.gov.kz/ru/egzcontract/cpublic/show/13119130
Коммунальное государственное учреждение «Қаһарман жастар орталығы Щербактинского района»	Общественное объединение «KAISAR-KZ»	80 000.00	Разъяснительная работа среди молодежи по вопросам религии и предупреждения распространения идей религиозного экстремизма	https://www.goszakup.gov.kz/ru/egzcontract/cpublic/show/14023193

Источник: ЦМАГЗ

Наименьшие суммы договоров по ГСЗ составляли от 53 до 80 тысяч тенге на такие тематические направления, как: вопросы религиозного экстремизма, участие общественности и другие. Такие суммы с подобными тематиками ставят под вопрос “адекватности” выделения таких финансов по ГСЗ. Возможно ли реализовать качественные проекты по разъяснению и предупреждению распространения идей религиозного экстремизма за 80 тысяч тенге.

Каким образом составлялось техническое задание и какой объем работ и услуг можно выполнить за такую сумму и каких целей проекта достичь. Другой вопрос о стандартизации и оценке стоимости подобных проектов с одинаковым объемом работиуслуг. Объемы финансирования ГСЗ по регионам. Лидирующую позицию по объемам финансирования занимают Карагандинская, Костанайская и Павлодарская области (в части действующих, исполненных, частично исполненных договоров).

Наименование региона	Сумма выплаты по договору без НДС/ тг	Численность /чел Декабрь 2021г	Затраты на 1 чел/ тг
Акмолинская область	62,9 млн	734 413	85,6
Актюбинская область	142,2 млн	905 355	157,0
Алматинская область	286,7 млн	2 105 195	136,1
Атырауская область	405,9 млн	667 300	608,2
ВКО	116,8 млн	1 356 911	86,0
г. Алматы	614,3 млн	2 020 547	304,0
г.Нур-Султан (местный и республиканский)	304,9 млн	1 234 312	247,0
г.Шымкент	178,1 млн	1 109 381	160,5
Жамбылская область	149,9 млн	1 149 136	130,4

Наименование региона	Сумма выплаты по договору без НДС/ тг	Численность /чел Декабрь 2021г	Затраты на 1 чел/ тг
ЗКО	380,0 млн	665 458	571,0
Карагандинская область	3,4 млрд	1 372 199	2477,7
Костанайская	2,5 млрд	858 347	2912,5
Кызылординская	410,5 млн	826 958	496,3
Мангистауская область	91,1 млн	738 861	123,2
Павлодарская область	1,3 млрд	747 501	1739,1
СКО	119,3 млн	537 787	221,8
Туркестанская область	142,7 млн	2 072 804	68,8
ИТОГО	10,6 млрд	19,1 млн чел	554,6 тг

Источник: ЦМАГЗ

Таким образом, средняя стоимость услуг ГСЗ по стране составляет 554,6 тенге на человека, максимальное значение 2912,5 тенге в Костанайской области.

Расчет производился вычислением среднего значения суммы уплаченных сумм по ГСЗ по договору (без НДС) на количество жителей регионов на декабрь 2021 года.

АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ В РЕАЛИЗАЦИИ ГСЗ

Действующим законодательством определены 17 направлений ГСЗ (17 направлений согласно Закона о ГСЗ, грантах и премиях НПО, ст 5п1.), которые четко не отражаются при планировании тематик ГСЗ.

Данные портала госзакупок не дают возможности точно определить объем средств, выделяемых на то или иное направление.

По обработанным данным (на основе уже состоявшихся договоров) можно наблюдать, что более половины всех средств приходится на направление, связанное с финансированием спорта и проведением спортивных мероприятий, тогда, например, как проекты, связанные с экологией и охраной окружающей среды занимают менее 1 %. Выборка осуществлялась по поиску совпадений ключевых слов в направлениях и описаниях договоров на портале госзакупок.

Таблица 10. Объем финансирования ГСЗ по направлениям

Направление	Объем финансирования	Количество договоров
1) достижение целей в области образования, науки, информации, физической культуры и спорта;	5,8 млрд	67
2) охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни;	86,6 млн	52
3) охрана окружающей среды;	38,0 млн	18
4) поддержка молодежной политики и детских инициатив;	445,2 млн	156

5) содействие решению семейно-демографических и гендерных вопросов;	130,5 млн	104
6) поддержка социально уязвимых слоев населения;	1,01 млрд	148
7) помощь детям-сиротам, детям из неполных и многодетных семей;	1,5 млн	2
8) содействие обеспечению трудовой занятости населения;	774,5 млн	48
9) защита прав, законных интересов граждан и организаций;	8,3 млн	8
10) развитие культуры и искусства;	122,3 млн	77
11) охрана историко-культурного наследия;	4,0 млн	7
12) укрепление общественного согласия и общенационального единства;	581,2 млн	313
13) содействие службам пробации при оказании социально-правовой помощи лицам, состоящим на их учете;	22,1 млн	13
14) проведение общественного мониторинга качества оказания государственных услуг;	64,7 млн	22
15) содействие развитию гражданского общества, в том числе повышению эффективности деятельности неправительственных организаций;	272,4 млн	46
16) оказания помощи лицу (семье), находящемуся в трудной жизненной ситуации;	59,8 млн	6
17) по иным социально значимым направлениям, не противоречащим законодательству Республики Казахстан;	1,1 млрд	403
Не прописаны на портале (нет данных).	64,2 млн	28
ИТОГО	10,6 млрд	1518

Источник: ЦМАГЗ

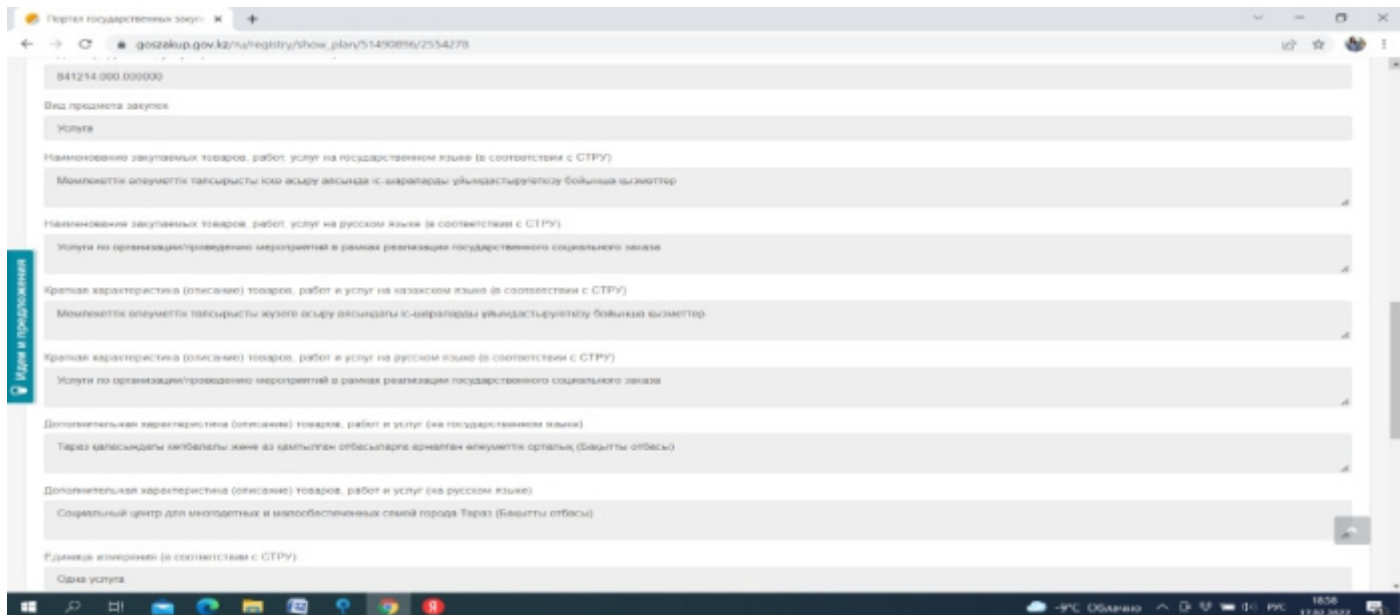
Заказчики ГСЗ не прописывают тематику и направление в описании к проектам. Большей части проектов по ГСЗ на портале госзакупок присваивается единая формулировка «Услуги по организации/проведению мероприятий в рамках реализации государственного социального заказа». В эту формулировку услуг могут входить проекты по профессиональному спорту, молодежной политике, проблем детского суицида, помощь инвалидам и тд.

В подобном случае, невозможно узнать точные направления и проекты, по которым выделяются денежные средства в рамках ГСЗ. Это создает проблему формирования точной статистики по ГСЗ по стране, какие направления ГСЗ являются приоритетными по объемам финансирования, по количеству проектов и устойчивости.

Реестр планов госзакупок имеет раздел дополнительная характеристика, который мог бы отражать направления планируемых ГСЗ согласно перечня, указанного в Законе.

Внедрение данного механизма позволило бы получать качественные данные о планировании и проводить анализ эффективности проводимых мероприятий.

Данное введение не потребует дополнительных технических решений, поскольку это возможно было бы интегрировать в действующий интерфейс портала госзакупок, в раздел «дополнительная характеристика» в реестре планы госзакупок.



При внедрении данного дополнения, как для Заказчиков, так и для НПО были бы доступны данные в разрезе направлений планируемых проектов ГСЗ, это облегчило бы также проведение анализа и мониторинга проектов.

Следующей наиболее распространенной проблемой является демпинг.

Согласно Правил осуществления гос закупок⁹ (п.77, п.427 пп.5) , а также Закона о гос закупках (ст 26) – «цена признается демпинговой в случае, если она ниже цены, выделенной на конкурс более чем на двадцать процентов»,

Многие представители НПО высказывают мнение о том, что установленный демпинг в целом не нужен, поскольку зачастую конкурсы выигрываются уже с учетом допустимого снижения цены, снижение стоимости услуг изначально закладывается и используется в большинстве случаев заключения договоров по ГСЗ. Для оценки частоты использования демпинга был проведен отдельный анализ. Чтобы оценить, частоту случаев использования критерия 20 % скидки(демпинга)всего рандомным методом были отобраны 510 договоров(по 30 действующих договоров ГСЗ за 2021 год в каждом регионе).

Таблица 11. Процент использования Поставщиками 20% демпинга по регионам

№	Наименование региона	Кол-во договоров	Процент демпинга
1.	Туркестанская	27	90%
2.	СКО	16	53%
3.	Павлодарская	18	60%
4.	Мангистауская	16	53%
5.	Кызылординская	25	83%
6.	Костанайская	4	13%
7.	Карагандинская	9	30%
8.	ЗКО	14	46%
9.	Жамбылская	26	86%

№	Наименование региона	Кол-во договоров	Процент демпинга
10.	Шымкент	19	63%
11.	Нур-Султан	19	63%
12.	Алматы	21	70%
13.	ВКО	10	33%
14.	Атырауская	4	13%
15.	Алматинская	24	80%
16.	Акмолинская	13	43%

Источник: ЦМАГЗ

Была использована выборка, включающая себя 30 случайных договоров по ГСЗ в каждом регионе, далее был определен процент случаев, в котором использовался 20% демпинг.

Таким образом в среднем в 53,4% случаев был использован 20% демпинг при конкурсах по ГСЗ. В таких регионах как Костанайская, Карагандинская, ЗКО, ВКО, Атырауская, Акмолинская и Актюбинская области используют менее 50% случаев демпинга. При такой статистике использования допустимого максимального демпинга со стороны Поставщиков, использование его

в качестве критерия оценки Поставщика теряет смысл, поскольку используются в большей части регионов страны.

Также были использованы случайные 30 договоров в каждом регионе, где по протоколам итогов закупок были собраны данные о количестве поданных заявок, чтобы определить уровень конкуренции среди Поставщиков по ГСЗ.

Среднее количество заявок составляет 3,4. Самая высокая конкуренция среди участвующих поставщиков в г.Алматы (4,5 заявок), Алматинская область (4,4 заявки), г.Шымкент (4 заявки).

Таблица 12. Среднее количество заявок на лот по ГСЗ

№	Наименование области/ региона	Кол-во заявок
1.	Туркестанская	4
2.	СКО	3,5
3.	Павлодарская	2,9
4.	Мангистауская	3,5
5.	Кызылординская	3,4
6.	Костанайская	3
7.	Карагандинская	3
8.	ЗКО	3,2
9.	Жамбылская	3,8
10.	Шымкент	4

№	Наименование области/ региона	Кол-во заявок
11.	Нур-Султан	3,9
12.	Алматы	4,5
13.	ВКО	2,7
14.	Атырауская	3
15.	Алматинская	4,4
16.	Акмолинская	2,7
17.	Актюбинская	2,9

Источник: ЦМАГЗ

Главное преимущество открытых данных заключается в том, что данные находятся в свободном доступе в машиночитаемом виде, эти данные могут быть использованы неограниченное количество раз и не требуют каких либо разрешительных документов.

Система анализа и мониторинга показывает какое количество договоров

было заключено с каждым Поставщиком, на какую сумму и в каких регионах были реализованы данные проекты.

Таким образом, система показывает рейтинг Поставщиков, заключивших максимальное количество договоров.

Таблица 13. Рейтинг Поставщиков по количеству заключенных договоров

НПО	Кол-во заключенных договоров	Сумма заключенных договоров/тг	Регионы /области
ОФ Фракция молодежи Казахстана	114	310,1 млн	Карагандинская Кызылординская Костанайская ЗКО Алматинская Мангистауская Актюбинская г.Алматы Жамбылская Г.Нур-Султан Туркестанская обл СКО ВКО г.Шымкент
ОФ QAZAQSTAN JASTAR	56	192.1 млн тг	ВКО Мангистауская Алматинская ЗКО Атырауская г.Алматы Костанайская Карагандинская Актюбинская Жамбылская Карагандинская г.Шымкент

ОФ QAZAQSTAN JASTAR	56	192.1 млн тг	ВКО Мангистауская Алматинская ЗКО Атырауская г.Алматы Костанайская Карагандинская Актюбинская Жамбылская Карагандинская г.Шымкент
ОФ sanaly ugraq-2050	47	30.4 млн тг	Костанайская область
МОО Молодежный маслихат СКО	35	48,18 млн	СКО Костанайская Акмолинская г.Нур-Султан Карагандинская
ОФ Вместе с нами	31	203,9 млн	Карагандинская Алматинская Кызылординская Акмолинская г.Нур-Султан г.Шымкент Жамбылская Павлодарская

Источник: ЦМАГЗ¹¹

Данные организации (Поставщики ГСЗ) имеют несколько десятков заключенных договоров и реализуют проекты практически по всей стране. Законодательством не прописаны ограничения в количестве реализуемых проектов и поэтому это не является нарушением, однако необходимо отметить, что суть ГСЗ реализация социально значимых проектов, и от качественной реализации которых зависит качество получаемых услуг бенефициарами.

Следующей проблемой при реализации проектов по ГСЗ служит качество составления технических спецификаций.

Так, 292 (действующих и исполненных, частично исполненных) договоров были заключены способом из одного источника по несостоявшимся. Эти 292 договора эквивалентны по сумме 6,5 млрд тг , что составляет 60% всего объема уплаченных средств по ГСЗ.

Таблица 14. Количество и суммы договоров по способам закупки

292 договора из одного источника по несостоявшимся	1226 договоров по способу ГСЗ
6,4 млрд тг	4,2 млрд тг
60% уплаченных средств по договору (без НДС)	40% уплаченных средств по договору (без НДС)

¹¹<https://dev2.datanomix.pro/sense/app/50f85887-5541-4e42-88c0-0a787e44f975/sheet/75ffb206-c48a-4041-bf7c-0c5ceec5d233/state/analysis>

С целью анализа причин заключения договоров не конкурентным способом изучены все технические спецификации способом из одного источника, поскольку именно при таком способе закупок имеется повышенный риск некачественного составления технических спецификаций.

Анализ технических спецификаций показывает, что данные договора можно разделить на четыре группы:

- договоры с неясными размытыми условиями технических спецификаций, которые ограничивают добросовестную конкуренцию

- договоры с чрезмерно завышенными требованиями технических спецификаций, которые также являются ограничителем для конкуренции

- договоры со «специфическими условиями» технических спецификаций, которые изначально не подразумевают наличие конкуренции

- договоры на реализацию услуг технических спецификаций, несвойственных деятельности общественных организаций

Приведем несколько примеров таких технических спецификаций

Кейс №1 : тех спецификация с размытыми, неясными условиями

<https://www.goszakup.gov.kz/ru/egzcontract/cpublic/units/13647116>.

В данном случае, было объявлено 3 лота, договор был заключен из одного источника

по несостоявшемуся ГСЗ, однако тех спецификация была загружена по одному лоту , в тех спецификации указано, что должна быть организована экскурсия на 90 чел, нет описания аудитории, каким образом будут отобраны участники экскурсии, не указано точное количество мероприятий, состав. Подобные неясные формулировки становятся фактором риска, поскольку трактовка может быть сколько угодно различной.

Заказчик: Государственное учреждение «Отдел внутренней политики города Балхаша»

Поставщик: Общественное объединение «Национальная федерация каратэ-до «Шотокан» Карагандинской области»

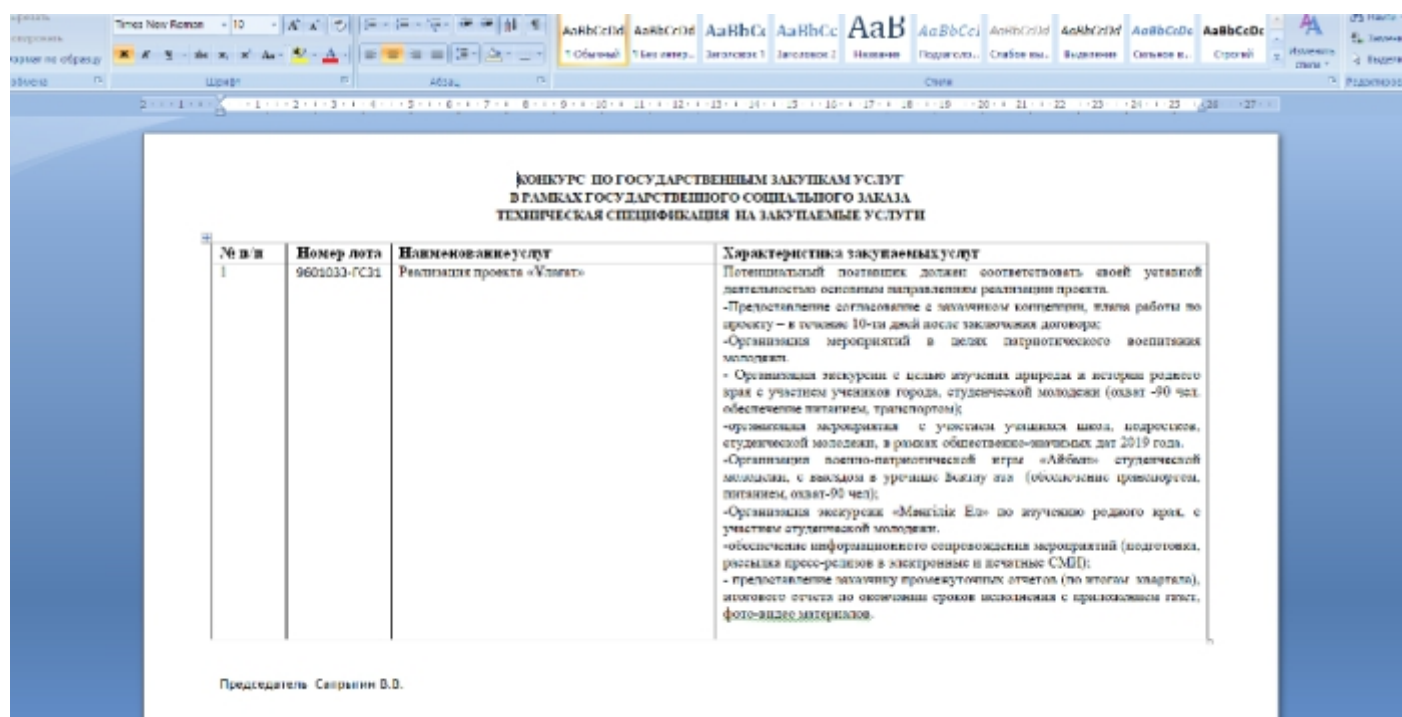
Фактическая сумма договора: 11 694 000.00

Краткое содержание договора на русском языке: Проведение мероприятий в рамках реализации государственного социального заказа, реализация проекта Ұлағат

Способ закупки: из одного источника по несостоявшимся

Скрин: Отчет об итогах проведения государственных закупок способом «Из одного источника по несостоявшимся закупкам»

Источник: <https://www.goszakup.gov.kz/ru/egzcontract/cpublic/show/12904253>



№ п/п	Номер лота	Наименование услуги	Характеристика закупаемых услуг
1	9601033-ГСЗ1	Реализация проекта «Ұлағат»	Потенциальный поставщик должен соответствовать своей уставной деятельности основным направлениям реализации проекта. -Предоставление сопровождения и личным компетенциям, плана работы по проекту – в течение 10-ти дней после заключения договора; -Организация мероприятий в целях патриотического воспитания молодежи. - Организация экскурсии с целью изучения природы и истории родного края с участием учеников города, студенческой молодежи (охват -90 чел, обеспечение питанием, транспортом); -организация марафона с участием учеников школы, подростков, студенческой молодежи, в рамках общественно-значимых дат 2019 года. -Организация военно-патриотической игры «Айбал» студенческой молодежи, с участием в урочные Вокзал (обеспечение цветопрессы, питание, охват-90 чел); -Организация экскурсии «Мәңгілік Ел» по изучению родного края, с участием студенческой молодежи. -обеспечение информационного сопровождения мероприятий (подготовка, рассылка пресс-релизов в электронные и печатные СМИ); - предоставление вниманию промежуточных отчетов (по итогам квартала), итогового отчета по окончании сроков исполнения с приложениями: лист, фото-видео материалов.

Председатель Свиригин В.В.

закрепленные товары (работы, услуги) предоставляются поставщиком в рамках реализации государственного социального заказа, реализация проекта Указа

1. Сведения о потенциальном поставщике, приглашенном к участию в государственной закупке способом из одного источника/несостоявшимся поставщиком для прямого заключения договора о государственной закупке, и обоснование его приглашения/исключения:

Наименование потенциального поставщика	ИНН	Реквизиты	Объемная закупка поставщика	Объемная цена заключенного договора
Общество с ограниченной ответственностью "Нацкомитет Республики Казахстан по "Шоппинг" Кард-манинг-области"	160340013048	Общество с ограниченной ответственностью "Нацкомитет Республики Казахстан по "Шоппинг" Кард-манинг-области" - Сатпаев Тимуржан Владимирович Адрес: Карагандинская область, г. Балкаш, С. Сапаров, 8 ИНН: 160340013048 БИК: KZKSKZ2000 ИПН: KZ071167081-010110501 Банк: АО "Наркзан Банк" Корреспондентский счет: KZ071167081010110501 Телефон: 87050747006 Удостоверение: Свидетельство Подписание: Тимуржан Тимуржанович	заключен и в ходе закупки по описанному количеству из поставщиков 1 поставщик	заключен и в ходе закупки по описанному количеству из поставщиков 1 поставщик

2. Условия заключения договора о государственной закупке способом "Из одного источника по несостоявшимся закупкам":

Наименование потенциального поставщика	Основание применения способа	Сумма, выделенная для закупки, тенге	Цена поставщика	Закупка
Общество с ограниченной ответственностью "Нацкомитет Республики Казахстан по "Шоппинг" Кард-манинг-области"	Из одного источника по несостоявшимся закупкам	11120000	1000000	3430000

Привлечение закупок:

№	Наименование товара, работы, услуги	Основание применения способа	Сумма, выделенная для закупки, тенге	Цена поставщика	Закупка
1	Услуги по организации/проведению мероприятий в рамках реализации государственного социального заказа		3000000	1000000	0
2	Услуги по организации/проведению мероприятий в рамках реализации государственного социального заказа		5500000	8300000	-4300000
3	Услуги по организации/проведению мероприятий в рамках реализации государственного социального заказа		410000	420000	0

Кейс №2 : договоры с чрезмерно завышенными требованиями, которые также являются ограничителем для добросовестной конкуренции

<https://www.goszakup.gov.kz/ru/egzcontract/cpublic/show/12887321>

Проект: Организация и проведение работы направленной на разъяснение комплекса мероприятия в рамках реализации специального проекта Дәстүр және ғұрып (традиции и обычаи) программы Руханижаңғыру

Заказчик: Государственное учреждение «Управление внутренней политики Атырауской области»

Поставщик: Общественный фонд «ЖетіЖарғы»

Фактическая Сумма закупки: 1 765 000.00

Способ закупки: из одного источника по несостоявшимся закупкам

Краткое описание из тех спецификации:

- «Организация и проведение следующей работы, направленной на разъяснение комплекса мероприятий в рамках специального проекта «Дәстүржәнеғұрып» (традиции и обычаи) программы «Руханижаңғыру» (онлайн/офлайн формате не менее 20 мероприятия, 25 публикации в соцсетях, 15 билбордов):

- широкая пропаганда мероприятий через СМИ;

- на региональных телеканалах, радио разработать программы «Қазақтың 100 салт-дәстүрі» (100 казахских традиций);

- проведение семинара в помещении вместимостью 30 человек, обеспечение участников раздаточными материалами и канцелярскими товарами (ручки, карандаши, блокноты и т.д.);

- для участников семинара организовать кофе-брейк, обед;

- организация проведения школы женского лидерства деловым женщинам, находящиеся в областной базе данных для повышения лидерского качества женщин;

- школа должна охватить не менее 50 человек;

- размещение информации в 2-х социальных сетях с не менее 50 тыс. подписчиков. данном конкурсе не было заявок от других поставщиков, возможно, в том числе из-за соответствующей тех спецификации и запланированной суммы.

Кейс № 3 : договоры со «специфическими условиями», которые изначально не подразумевают наличие конкуренции

<https://www.goszakup.gov.kz/ru/egzcontract/cpublic/show/12904253>

Проект: Услуга по развитию волейбола среди женских команд в Павлодарской области на 2021 год

Заказчик: Государственное учреждение «Управление по развитию туризма и спорта Павлодарской области»

Поставщик: Общественный фонд «Волейбольный клуб «ERTIS»

Общая фактическая сумма договора: 94 988 392.90

Скрин : техническая спецификация

Из данного документа несложно понять, что в принципе, развитие волейбола в регионе направлено в данном случае на развитие женских команд, этим должны заниматься профессиональные тренеры, а игроки должны иметь «соответствующие лицензии». В подобных случаях, закуп услуг по ГСЗ не является конкурентным, поскольку эта деятельность является узкоспециализированной и конкуренции в подобных объявлениях не бывает, именно поэтому данный способ проводится зачастую как из одного источника по несостоявшимся закупкам.

формата проведения соревнований Чемпионатов Республики Казахстан. Место оказания услуг: Павлодарская область и населенные пункты Казахстана, согласно утвержденного спортивного календаря и утвержденного списка участников соревнований. Требования к потенциальному поставщику, изъявившему желание участвовать в данных государственных закупках: Должен соответствовать порядку и условиям организации деятельности физкультурно-спортивных обществ (спортивных клубов) при условии соблюдения норм Закона РК от 3 июля 2014 года № 228-V «О физической культуре и спорте», Приказа Министра культуры и спорта Республики Казахстан от 4 ноября 2014 года № 74 «Об утверждении Правил проведения спортивных мероприятий», Положению проведения XXIX - XXX Чемпионата Республики Казахстан по волейболу среди мужских и женских команд. Иметь на территории Павлодарской области основную и дублирующую команду, при этом игроки должны иметь действующие лицензии, позволяющие принимать участие в розыгрыше Чемпионата РК проводимых под эгидой Казахстанской Федерации Волейбола, (подтверждающие скан-копии приложить). Иметь на территории Павлодарской области (собственность/аренда) спортивный зал со специализированным покрытием для волейбола (для подтверждения прикрепить договор), для проведения учебно-тренировочного процесса и соревнований. Трудовые ресурсы. Иметь тренерский состав согласно требованиям Регламента Чемпионата и Кубка РК по волейболу среди мужских и женских команд.

Кейс №4: тех спецификации по несвойственной деятельности общественных организаций

<https://www.goszakup.gov.kz/ru/egzcontract/cpublic/show/12970445>

Проект: Услуги по проведению семинаров и итогового конкурса по вручению Гранта акима города Темиртау на развитие и поддержку молодежного предпринимательства.

Скрин: техническая спецификация
Согласно данного документа, должна быть проведена работа по обучению предпринимателей и проведение церемонии награждения обладателей гранта акима города Темиртау, в данном случае заказчиком выступает отдел внутренней политики, хотя

по функциональной направленности этим было бы логичнее чтобы занимался отдел предпринимательства города.

Заказчик: Государственное учреждение «Отдел внутренней политики города Темиртау»

Поставщик: Объединение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей «Казахстанская ассоциация предпринимателей и сервисных услуг»

Общая фактическая сумма договора: 11 678 000.00

В данном случае, подобные тех спецификации проектов больше направлены на организацию одноразовых мероприятий, которые несвойственны решению социальных проблем и устойчивости социальных проектов.

СИНХРОНИЗАЦИЯ ДАННЫХ ПОРТАЛА С БАЗОЙ ДАННЫХ НПО

Согласно Закона, неправительственные организации представляют сведения о своей деятельности в Базу данных НПО, также нахождение в этой базе (своевременная сдача сведений) является дополнительным преимуществом и критерием при оценке потенциальных потребителей, участвующих в конкурсах по ГСЗ.

Система анализа и мониторинга определяет один из рисков - Необоснованный выбор Поставщика по ГСЗ. Этот риск основывается на синхронизации и выгрузке базы данных НПО и Поставщиков по ГСЗ.

В частности, имеются договоры по ГСЗ, когда поставщиками НПО выступали те организации, сведения о которых не были предоставлены в Базе данных НПО, что является обязательным условием для участия в проектах по ГСЗ, (Правил осуществления гос закупок, Приложение 1 к конкурсной документации по гос закупкам услуг, предусмотренных ГСЗ, 4-ый критерий –нахождение в базе НПО, «в случае несоответствия потенциальный поставщик не допускается к участию в конкурсе»)

После анализа риска было обнаружено следующее:

- В Базе данных НПО(данные за 2020 год) нет информации по 20 организациям или 4% действующих Поставщиков;
- Заключено 22 договора на 261,1 млн тенге с организациями, которых нет в базе данных НПО;
- 18 заказчиков заключили договоры с организациями, которых нет в базе данных НПО;
- среди Поставщиков по ГСЗ встречаются юридические лица, не являющие НПО - ИП Шарипов Т.К., ТОО Genstart, «ОЮЛ и ИП Казахстанская ассоциация предпринимателей и сервисных услуг».

В целом, по данному риску указанное количество Поставщиков не является столь значимым по сравнению с общим количеством поставщиков, но в тоже время является фактом несоответствия законодательства, влияющее на итоговый бал при подведении итогов конкурса.

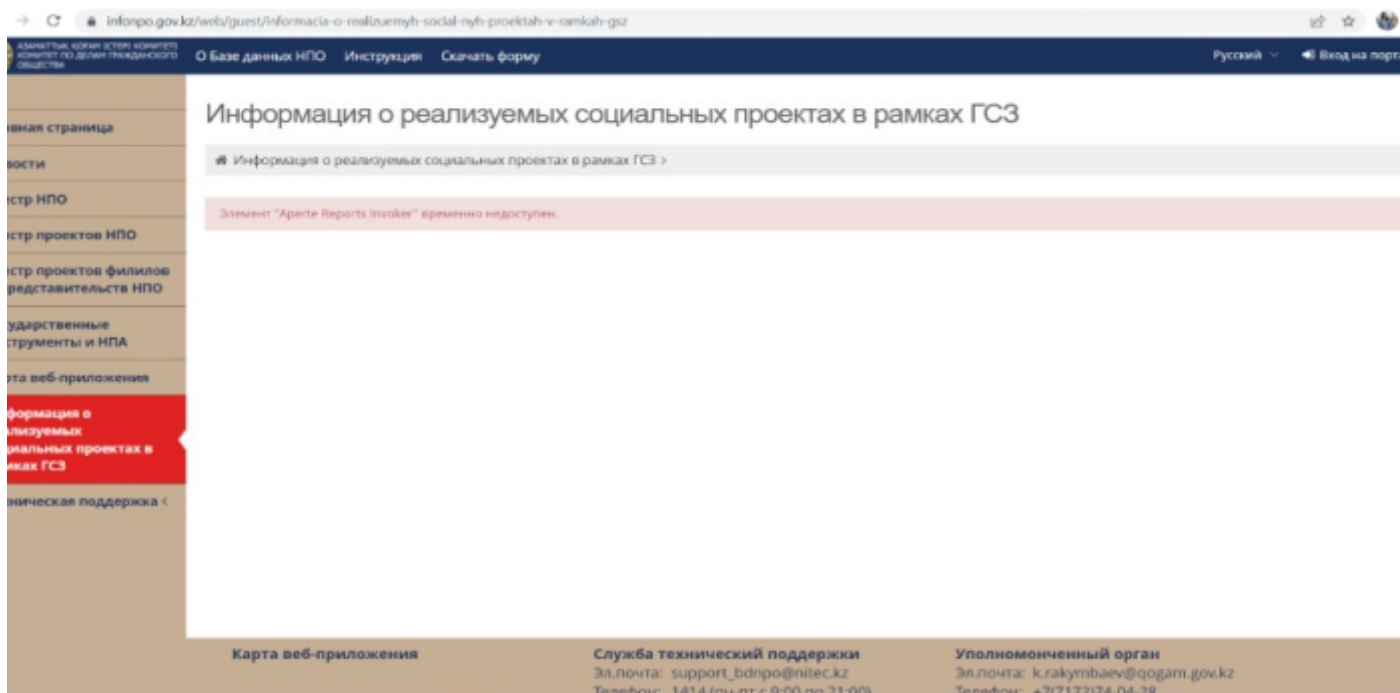
В этом случае с целью недопущения подобных случаев, а также минимизации человеческого фактора, необходимо синхронизировать данные базы НПО с порталом гос закупок для конкурсов по ГСЗ.

Тогда данные будут подтягиваться на портале автоматически и не потребуются дополнительных издержек в виде запросов и писем Заказчикам.

Объем заключенных договоров по ГСЗ составляет более 12 млрд. тенге ежегодно, поставщиками данных услуг являются некоммерческие организации, но на сегодняшний день отсутствует единый портал или система, которая аккумулировала бы информацию по отчетности и исполнению проектов по ГСЗ.

В Казахстане действует база данных НПО - информационная база данных, формируемая в целях обеспечения прозрачности деятельности неправительственных организаций и информирования общественности о них, данная база могла бы быть дополнена информацией по отчетности, раздел которой уже имеется на сайте, но он не заполняется и в данное время пустует (хотя сайт обслуживается на постоянной основе).

Альтернативным решением могло бы стать внедрение практики опубликования отчета (адаптированная форма) непосредственно на самом портале гос закупок вместе с актом выполненных работ. Это не потребует дополнительных расходов и больших технических решений, но в тоже время позволит более упорядочить отчетность и предоставит дополнительные данные об исполнении проектов по ГСЗ



ВЫВОДЫ. РЕКОМЕНДАЦИИ.

Государственный социальный заказ является одной из форм государственного финансирования НПО в Казахстане.

Объем финансирования ГСЗ ежегодно увеличивается, за последние 5 лет общий объем составил 53 млрд тенге.

В результате проведенного анализа были выявлены следующие пробелы, препятствующие эффективной реализации государственного социального заказа:

- Более 60% ГСЗ освоено через один источник по несостоявшимся закупкам. В эту сумму входили договоры по финансированию профессионального спорта. Данный факт искажает как саму суть ГСЗ, так и статистику финансирования деятельности НПО;
- Низкий уровень участия НПО в ГСЗ. Всего на портале 500 Поставщиков ГСЗ, а потенциальных участников, которые могли бы принять участие в конкурсе в базе данных НПО около 10 тысяч, а в целом число всех зарегистрированных организаций более 20 тыс. Это показывает, что существуют пробелы для участия большего количества конкурентоспособных потенциальных поставщиков и эффективной реализации проектов;
- 85% всего ГСЗ в стране реализуется в областных центрах и городах республиканского значения.

Это ведет к дисбалансу в реализации ГСЗ в пользу крупных городов. В то время как социально-значимые проекты могут быть более востребованы на уровне районов и сел, где проживает половина населения страны. На уровне районов сумма финансирования составляет только 13% от общего объема;

- Действующая система ГСЗ позволяет одной НПО заключать несколько десятков договоров и реализовать в течении одного года более тридцати проектов в нескольких регионах страны. Подобная практика имеет репутационные риски для ГСЗ как источника доходов, а не решения социально-значимых вопросов и риски некачественной реализации множества разных проектов в одно время в разных регионах;
- Действующая система ГСЗ не обеспечивает единого окна прозрачности и подотчётности по всем реализованным проектам по ГСЗ, а это более тысячи проектов ежегодно.
- Низкое качество технических спецификаций, не соответствие объема требуемых работ и услуг объему финансирования. Например, договоры ГСЗ на 80 тысяч тенге по проведению разъяснительной работы.
- Портал госзакупок не отражает все 17 направлений ГСЗ, что ведет невозможности вести качественную статистику по ГСЗ и использовать данные для принятия решений в сфере ГСЗ.

На основе проведенного анализа были выработаны следующие рекомендации:

- необходимо упорядочить планирование направлений по ГСЗ через опубликование Заказчиками в планах госзакупок направление проектов. В данное время, невозможно узнать точные направления и проекты, по которым выделяются денежные средства в рамках ГСЗ. Это создает проблему формирования точной статистики по ГСЗ по стране, какие направления ГСЗ являются приоритетными по объемам финансирования, по количеству проектов и их устойчивости. Учет финансирования по направлениям позволит оценить качественный состав проектов, их финансирование и в дальнейшем эффективность этих проектов, а также выработку приоритетных направлений для соответствующих регионов;
- ГСЗ это отдельный вид и способ закупки, который призван проводить конкурса среди НПО, с этой целью необходимо пересмотреть финансирование проектов, которые идут по несостоявшимся закупкам. Это возможно сделать с помощью повышения качества составления тех спецификаций, необходимо ужесточить требования к тех спецификациям, по которым отсутствует конкуренция и преобладает один источник, возможно внедрение отдельных обсуждений по таким лотам.
- необходимо пересмотреть требования к составлению технических спецификаций тендеров, по которым отсутствует конкуренция в виду «неадекватных» сумм финансирования. При анализе таких тех спецификаций возникают вопросы о качественной реализации проектов, к примеру, услуги по работе среди молодежи по вопросам религии и предупреждения распространения идей религиозного экстремизма за 80 тысяч тенге, остается неясной процедура оценивания объема работ и услуг, которые можно выполнить за подобные суммы.
- отменить предусмотренный пороговый демпинг для закупок по ГСЗ, поскольку как показывают данные системы, более в половине случаев используется именно максимальный 20% демпинг, который условно уже закладывается в стоимость услуги, в этом случае демпинг как критерий оценки становится нерабочим.

В конкурентных конкурсах по ГСЗ, Победитель как правило использует 20% снижение цены на реализацию проектов;

- предлагается исключить из способа закупок по ГСЗ лоты, связанные с финансированием профессионального спорта, поскольку суммы финансирования по таким договорам доминируют и составляют более 40% , что приводит к дисбалансу и искажению статистики ГСЗ, так как финансирование профессионального спорта не является поддержкой социально-значимых проектов неправительственного сектора.;

- предлагается внедрение обязательной публичной отчетности по разработанной и адаптированной форме. На сегодняшний день отсутствует единый портал или система, которая аккумулировала бы информацию по отчетности и исполнению проектов по ГСЗ. Решением могло бы стать использование платформы базы данных НПО, данная база могла бы быть дополнена информацией по отчетности, раздел которой уже имеется на сайте, но он не заполняется. Альтернативным решением могло бы стать внедрение практики опубликования отчета (адаптированная форма) непосредственно на самом портале гос закупок вместе с актом выполненных работ. Это не потребует дополнительных расходов и больших технических решений, но в то же время позволит упорядочить отчетность и предоставить дополнительные данные по реализации ГСЗ.



ZERTTEU
Research Institute