

NEWS

OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN
SERIES OF SOCIAL AND HUMAN SCIENCES

ISSN 2224-5294

Volume 3, Number 319 (2018), 285 – 290

ӘОЖ: 351.354

А.М. Нысанбаева

Қ.А. Яссауи атындағы Халықаралық қазақ-түрік университеті, Түркістан қ., Қазақстан
alya77@bk.ru

ҚАЗАҚСТАНДА МЕМЛЕКЕТТІК ӘЛЕУМЕТТІК ТАПСЫРЫСТЫ ЖҮЗЕГЕ АСЫРУҒА ҮКІМЕТТІК ЕМЕС ҰЙЫМДАРЫ ҚАТЫСУЫНЫҢ ӘЛЕУМЕТТІК ТИІМДІЛІК ДЕҢГЕЙІНІҢ НАҚТЫ АСПЕКТІЛЕРІ

Аннотация. Мақалада Қазақстан Республикасында мемлекеттік әлеуметтік тапсырысты жүзеге асыруға ҰЕҰ-ы әлеуметтік тиімділік деңгейінің нақты аспектілері көрсетеді. Мақала жазу барысында салыстырмалы талдау, сараптамалық пікірлерді зерттеу, сауалнама әдістері қолданды.

Қазіргі кезде Қазақстан Республикасында мемлекеттік әлеуметтік тапсырысты жүзеге асыруға ҰЕҰ-дың әлеуметтік тиімділігі деңгейін бағалау мәселесі әлеуметтік салада ел басшылығының ең маңызды міндеттерінің бірі болып табылады. Осыған байланысты, Қазақстанда мемлекеттік әлеуметтік тапсырысты іске асыруға ҰЕҰ-дың қатысуының әлеуметтік тиімділігін бағалауды жаңа әдістерін іздестіру сектораралық өзара әрекеттесу саласындағы қазіргі күрделі ахуалды жақсартуы мүмкін. Мақала мемлекеттік әлеуметтік тапсырыстың әлеуметтік тиімділік деңгейін бағалау үшін ғылыми қызметкерлер, мемлекеттік органдарға арналған.

Түйін сөздер: үкіметтік емес ұйымдар, мемлекеттік әлеуметтік тапсырыс, сектораралық өзара әрекеттесу.

УДК 351.354

А.М. Нысанбаева

Международный казахско-турецкий университет имени Х.А. Ясауи

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УРОВНЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ УЧАСТИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА В КАЗАХСТАНЕ

Аннотация. В статье показаны актуальные аспекты уровня социальной эффективности участия НПО в реализации государственного социального заказа в РК. При написании статьи были использованы метод компаративистского анализа, изучение экспертных мнений, анкетирование.

В настоящее время проблема оценки уровня социальной эффективности участия НПО в реализации государственного социального заказа в РК становится одной из немаловажных задач руководства страны в социальной сфере. В этой связи поиск новых методов оценки уровня социальной эффективности участия НПО в реализации государственного социального заказа в РК может улучшить сложившуюся непростую ситуацию в сфере межсекторного взаимодействия. Статья адресована научным работникам, государственным органам для оценки уровня социальной эффективности реализации государственного социального заказа.

Ключевые слова: неправительственные организации, государственный социальный заказ, межсекторное взаимодействие.

Введение. Межсекторное взаимодействие в Казахстане наиболее активизировалось, начиная с 2005 года. Именно в этот период высшим руководством республики было принято решение о введении и реализации государственного социального заказа, был принят одноименный закон, призванный регулировать правовую сторону данного процесса. Если в первые годы реализации государственного социального заказа со стороны государственного сектора присутствовало определенное недоверие в возможность реализации неправительственными организациями государственного заказа в социальной сфере, то в настоящее время введена практика проведения государственного заказа в виде электронных закупок.

На осуществление государственного социального заказа в 2016 году было выделено: «Объем финансирования социальных проектов НПО по республике в рамках государственного социального заказа по данным Министерства финансов в 2016 году составил 9 441,1 млн.тенге» [1, 12].

Основная проблема реализации государственного социального заказа это неравномерность, непрозрачность его распределения среди неправительственных организаций при проведении конкурсов государственных электронных закупок. В целом, сама идея проведения подобных конкурсов путем электронных закупок продиктована решимостью высшего руководства республики скорейшей либерализации социальной сферы, сопровождающейся ее одновременной демонополизацией, вывода государства как непосредственного участника социальной сферы с передачей государственному сектору функций опосредованного оператора государственного заказа. Однако данная реформа на местах сопровождается множеством препятствий.

Конечно, это новшество в центре и на местах как со стороны неправительственных организаций, так и государственных органов было встречено неоднозначно, сказывается дефицит специалистов в области государственных закупок, недостаточная проработанность механизма осуществления государственного социального заказа в форме электронных закупок. Однако сама идея достаточно прогрессивна, способствует обновлению социальной сферы.

Однако основной недостаток процедуры проведения электронных государственных закупок заключается в невозможности осуществления общественного контроля из-за закрытости процедуры. Конкурсы по электронным закупкам объявляются, проводятся, оцениваются государственными органами, контроль над проведением конкурсов осуществляется также государственным сектором. За этой закрытой нишей и создаются условия для коррупции. В целях предотвращения коррупционных правонарушений государственным сектором можно предоставить возможность осуществления общественного контроля путем введения независимых экспертов оценщиков в состав конкурсных комиссий.

В отличие от тендеров в конкурсах государственного социального заказа неправительственные организации могут участвовать бесплатно.

С другой стороны, на сайте государственных закупок сложно отследить статистику по конкурсам государственного социального заказа. Однако существуют несколько сайтов Гражданского Форума и других организаций, на которых эта отчетность вывешивается. Однако в этой связи может возникнуть проблема степени объективности информации, предоставляемой этими неправительственными организациями.

Таким образом, анализ сайта электронных государственных закупок может свидетельствовать о наличии множества недоработок, и препятствий, мешающих неправительственным организациям подавать конкурсные заявки и осваивать средства при осуществлении государственного социального заказа.

Степень разработанности темы. Изучение и оценка деятельности НПО осуществлялось ранее исследователями в следующих направлениях:

- с точки зрения измерения экономической эффективности деятельности субъектов неправительственного сектора (Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., Dixit A., Lillis C., Shaffer P., Murillo-Zamorano L., Rojas R., Roos P., Rose-Ackerman S., Rotschild M., White L.) [2], [3], [4], [5], [6], [7], [8], [9];

- с позиций оценки социальной эффективности деятельности субъектов неправительственного сектора (Price J.) [10];

- оценки сравнительной эффективности деятельности общественных субъектов (Athanasopoulos A. D., Shale E.) [11];

- с позиций методологического анализа эффективности, менеджмента и измерения организационной эффективности деятельности социальных субъектов (Борисова Е.И., Полищук Л.И., Cameron K., Charnes A., Cooper W., Rhodes E., Connolly T., Conlon E., Deutsh S., Glisson C., Martin P., Hayes T.) [12], [13], [14], [15], [16], [17], [18];

- с позиции вклада субъектов гражданского неправительственного сектора в социальное развитие общества путем измерения социального капитала (Durlauf S., Franke S.) [19], [20];

- оценки эффективности межсекторного взаимодействия государства и неправительственного сектора в рамках осуществления государственного социального заказа (А.Гусарова) [21].

Методы исследования. Для изучения участия НПО в реализации государственного социального заказа исследователями применяются следующие количественные (анкетирование) и качественные (фокус-группы) методы социологических исследований.

Кроме этого, для определения уровня социальной эффективности участия НПО в реализации государственного социального заказа исследователями применяется западная методология для анализа казахстанской специфики: «К показателям социальной эффективности можно отнести социальный индекс Вайсброта, коэффициент социальной рентабельности. Социальный индекс (дословно индекс общественности) PI (publicness index) был введен американским ученым Вайсбродом для определения уровня производства социальных эффектов в некоммерческих организациях» [22, 147].

Результаты исследования. В целях выявления отношения НПО к проведению государственного социального заказа в декабре 2016 года автором статьи был проведен экспертный опрос среди экспертов - представителей НПО Казахстана по оценке социальной эффективности участия неправительственных организаций в государственном социальном заказе. Экспертный опрос проводился методом анкетирования по электронной рассылке среди экспертов - представителей НПО. Было опрошено 40 экспертов. В ходе обработки анкет были получены следующие результаты.

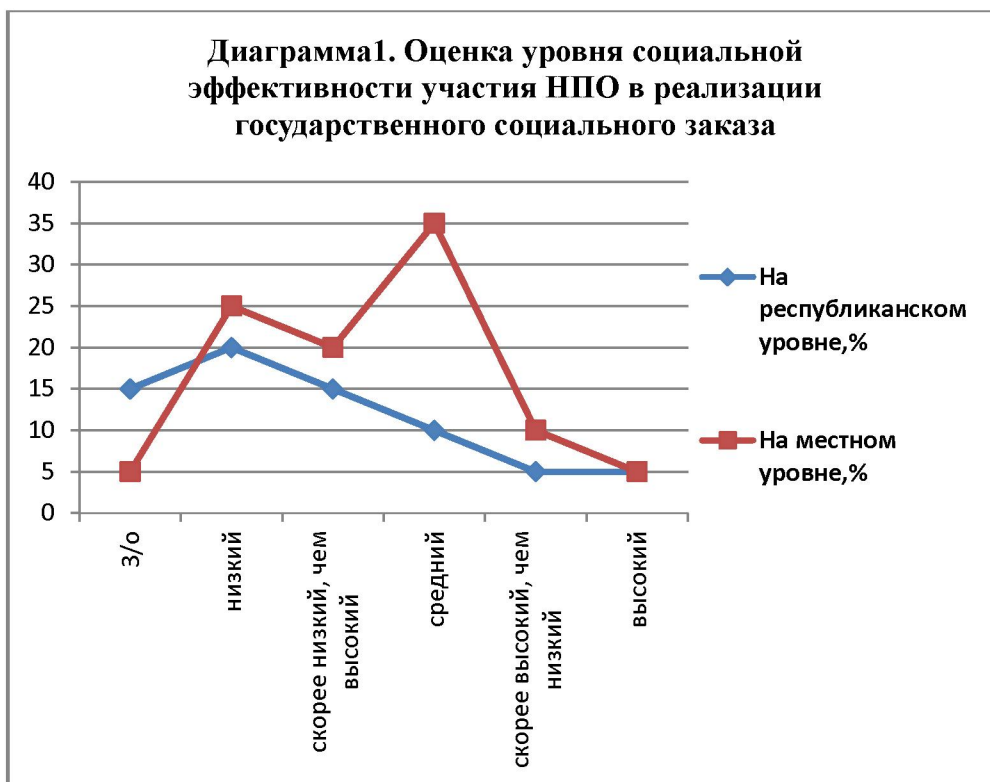
По степени активизации уровня участия НПО в государственном социальном заказе были выявлены следующие уровни: от пассивного участия до активного участия НПО в реализации государственного социального заказа. Кроме этого, были выявлены основные причины, препятствующие участию НПО.

На вопрос об участии НПО в государственном социальном заказе положительный ответ дали 55% респондентов, негативный ответ 35% респондентов, 10% затруднились с ответом. Среди участвовавших в конкурсе постоянно становились победителем 40%, были отклонены 15%, остальные - не участвовавшие 45% затруднились с ответом. Это может свидетельствовать о том, что из большинства участвовавших НПО (55%), постоянно становятся победителями конкурса только 30%, гораздо реже становятся победителями 10%, отклоненные 15% респондентов, скорее всего, негативно относятся к конкурсу.

В ходе анкетирования были выявлены 3 группы: проправительственный (40% респондентов), оппозиционный (15%) и блок пассивных наблюдателей (45%).

Среди причин, мешающих участию НПО в электронных закупках, были названы следующие:

- нехватка специалистов, способных оформить заявку НПО для участия в электронных закупках (25%),
- недостаточный уровень знания правовой базы проведения электронных закупок (15%),
- высокая конкуренция среди НПО за получение государственного социального заказа (15%),
- коррупция (15%),
- отсутствие постоянного финансирования (10%),
- отсутствие постоянного помещения (10%),
- местничество (5%),
- недостаточная осведомленность о деятельности НПО на местах (5%).



Как видно по диаграмме 1, эксперты склонны оценивать гораздо выше эффективность участия НПО на местном уровне (от 25 до 35 %), чем на республиканском (20%). Возможно, это связано с локальностью и меньшим охватом целевых групп на местах в отдельных регионах, такие социальные проекты легче организовать и реализовать, чем в целом по республике. В свою очередь, можно предположить, что наименьшим уровнем социальной эффективности участия будут обладать представители оппозиционного блока, наибольшим - представители проправительственного блока. Основной причиной неэффективности становится нежелание поступиться собственными принципами, и принять правила игры, принятые государственным сектором. С другой стороны, основной причиной является пассивный уровень межсекторного взаимодействия и диалога НПО с государственным сектором, низкий уровень доверия к НПО со стороны государственного сектора.

При определении основных источников финансирования представители неправительственного сектора были склонны отмечать следующие виды:

- государственный социальный заказ (20%),
- государственные гранты (5%),
- гранты международных фондов (15%),
- спонсорская помощь (20%),
- благотворительные взносы, пожертвования (15%),
- собственные взносы (15%),
- членские взносы (5%),
- предпринимательская деятельность НПО (5%).

Предпринимая попытку примерного вычисления социального индекса Вайсброда, который позволяет выявить уровень самофинансирования НПО. Хотелось бы отметить, что статьи самофинансирования включают последние 3 позиции в этом списке (собственные взносы, членские взносы, предпринимательская деятельность НПО), не превышают 25%. Это позволяет самофинансировать НПО лишь на четверть годового бюджета, естественно, не может покрыть всех расходов НПО. Однако, могут свидетельствовать о самостоятельных попытках неправительственных организаций к обретению финансовой независимости.

Социальный индекс Вайсброда «рассчитывается как отношение финансовых поступлений от создания общественных благ к доходам от выпуска частных благ» [22, 147].

Соответственно, социальный индекс Вайсброда является соотношением верхних статей общественных доходов (госсоцзаказ, госгранты, спонсорская помощь, благотворительность) к нижним статьям собственных доходов. В данном случае, социальный индекс Вайсброда в среднем по ответам респондентов составляет 3. Рост данного индекса может свидетельствовать о потере НПО возможности самофинансирования своей деятельности. Все верхние статьи общественных доходов не являются постоянными и стабильными и не могут принести НПО финансовую устойчивость, а значит не могут обеспечить возможность осуществления долговременной социально значимой деятельности НПО.

Прогнозируя будущие перспективы развития уровня социальной эффективности участия НПО в реализации государственного социального заказа в Казахстане, эксперты склонны выделять следующие тенденции:

- участие НПО сохраниться на прежнем уровне, без особых успехов (35%),
- уровень участия НПО заметно снизится, и НПО будут на грани выживания (30%),
- трудно сказать однозначно, все будет зависеть от политики и властей, от повышения нулевой терпимости к коррупции (20%),
- НПО достигнут более высокого уровня участия и будут успешно функционировать (10%),
- трудно сказать однозначно, все зависит от активности общества (5%).

Обсуждение результатов. Таким образом, По итогам анкетирования были выявлены 3 группы: проправительственный (40% респондентов), оппозиционный (15%) и блок пассивных наблюдателей (45%).

Наиболее активно предпочитают участвовать, как правило, представители проправительственного блока (НПО с большим опытом оказания социальных услуг и лояльной позицией к государственному сектору). Представители оппозиционного блока участвовали в конкурсе, но были отклонены. Возможно, самый низкий уровень доверия к государственным органам - у представителей оппозиционного блока, самый высокий уровень доверия – у представителей проправительственного блока. Представители блока пассивных наблюдателей предпочитают игнорировать и не участвовать в конкурсе.

Если экспертом А.Гусаровой в ее исследовании государственной поддержки НПО в Казахстане было проведен SWOT-анализ межсекторного взаимодействия государства и неправительственного сектора, были выявлены основные причины, препятствующие росту эффективности межсекторного взаимодействия [21; 42,46,49], то в данном исследовании основное внимание было уделено оценке уровня социальной эффективности участия НПО в реализации государственного социального заказа на местном и республиканском уровне, выявлены причины снижения уровня эффективности межсекторного взаимодействия в рамках государственного социального заказа, а также для определения уровня самофинансирования НПО сделана попытка вычисления социального индекса Вайсброда.

Выводы. Обобщая результаты анкетирования, удалось выявить несколько групп респондентов: проправительственный (40% респондентов), оппозиционный (15%) и блок пассивных наблюдателей (45%).

Кроме этого, прогнозные оценки экспертов могут свидетельствовать о сохранении государственной монополии в социальной сфере, НПО сектор вынужден будет уступить свои позиции государственному сектору, межсекторное взаимодействие будет сохраняться по принципу вертикальных патрон-клиентских отношений при сохранении государственного доминирования.

В свою очередь, только развитие социального предпринимательства в Казахстане способно обеспечить устойчивую основу деятельности НПО в долгосрочной перспективе. В этой связи создание государством необходимой правовой базы, эффективных социально-экономических механизмов развития социального предпринимательства позволило бы превратить третий сектор в устойчивого партнера в межсекторном взаимодействии, и позволило бы преодолеть затянувшийся системный кризис в социальной сфере.

Источник финансирования исследования. Данное исследование было профинансировано Общественным объединением «Центр мониторинга и экспертизы» (Южно-Казахстанская область, г.Туркестан).

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Обзорный доклад о состоянии неправительственного сектора в Казахстане: проблемы и перспективы. 2016г. Астана, 46с., с.12 URL: <http://forum.gakaz.kz/images/ru.pdf> (дата обращения: 03.05.2017).
- [2] Afonso A., Schuknecht L., Tanzi. V. Public Sector Efficiency. Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. European Central Bank Working Paper No. 581, 2006.
- [3] Dixit A. The Making of Economic Policy. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996.
- [4] Lillis C., Shaffer P. Economic Output as an Organizational Effectiveness Measure for Universities // The Academy of Management Journal. 1977. Vol. 20. No. 3.
- [5] Murillo-Zamorano L. Economic Efficiency and Frontier Techniques // Journal of Economic Surveys. 2004. Vol. 18. DOI: [10.1111/j.1467-6419.2004.00215.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2004.00215.x)
- [6] Rojas R. A Review of Models for Measuring Organizational Effectiveness Among For-Profit and Nonprofit Organizations. Nonprofit Management and Leadership. 2000. Vol. 11. No. 1, DOI: [10.1002/nml.11109](https://doi.org/10.1002/nml.11109)
- [7] Roos P. Measuring Output of Hospital Services // Efficiency in the Public Sector / K. Fox (ed.). Boston et al.: Kluwer Academic Publishers, 2002.
- [8] Rose-Ackerman S. Altruism, Nonprofits, and Economic Theory // Journal of Economic Literature. 1996. Vol. 34. No. 2.
- [9] Rotschild M., White L. The Analytics of the Pricing of Higher Education and Other Services in Which the Customers Are Inputs // Journal of Political Economy. 1995. Vol. 103. No. 3.
- [10] Price J. The Study of Organizational Effectiveness // Sociological Quarterly. 1972. Vol. 13.
- [11] Athanassopoulos A. D., Shale E. Assessing the Comparative Efficiency of Higher Education Institutions in the UK by Means of Data Envelopment Analysis // Education Economics. 1997. Vol. 5. No. 2.
- [12] Борисова Е.И., Полищук Л.И. Анализ эффективности в некоммерческом секторе: проблемы и решения. — М.: ГУ ВШЭ, 2008. — 32с.
- [13] Cameron K. Measuring Organizational Effectiveness in Institutions of Higher Education // Administrative Science Quarterly. 1978. Vol. 23. No. 4.
- [14] Cameron K. Domains of Organizational Effectiveness in Colleges and Universities. The Academy of Management Journal. 1981. Vol. 24. No. 1, doi: [10.2307/255822](https://doi.org/10.2307/255822)
- [15] Charnes A., Cooper W., Rhodes E. Measuring the Efficiency of Decision Making Units // European Journal of Operational Research. 1978. Vol. 2.
- [16] Connolly T., Conlon E., Deutsh S. Organizational Effectiveness: A Multiple Constituency Approach // Academy of Management Review. 1980. Vol.5
- [17] Glisson C., Martin P. Productivity and Efficiency in Human Service Organizations as Related to Structure, Size and Age // The Academy of Management Journal. 1980. Vol. 23. No. 1.
- [18] Hayes T. Management, Control and Accountability in Nonprofit/Voluntary Organizations. Brookfield, VT: Ashgate, 1996.
- [19] Durlauf S. On the Empirics of Social Capital // Economic Journal. 2002. Vol. 112, DOI: [10.1111/1468-0297.00079](https://doi.org/10.1111/1468-0297.00079)
- [20] Franke S. Measuring Social Capital. Policy Research Initiative Project, 2005.
- [21] А.Гусарова. Регламентация государственной поддержки НПО в Казахстане: дьявол кроется в деталях. Программа для молодых исследователей в области публичной политики Фонда Сорос-Казахстан, 2016, 72с., http://ru.soros.kz/uploads/user_68/2016_23_11_02_31_01_249.pdf
- [22] Шекова Е.Л. Экономика и менеджмент некоммерческих организаций: Учебное пособие. - Санкт-Петербург, 2003. - 154 с., с.147, ISBN: 978-5-8114-0549-7

ӘОЖ: 351.354

А.М. Нысанбаева

Қ.А. Яссауи атындағы Халықаралық қазақ-түрік университеті, Түркістан қ., Қазақстан

**ҚАЗАҚСТАНДА МЕМЛЕКЕТТІК ӘЛЕУМЕТТІК ТАПСЫРЫСТЫ
ЖҮЗЕГЕ АСЫРУҒА ҮКІМЕТТІК ЕМЕС ҰЙЫМДАРЫ ҚАТЫСУЫНЫҢ
ӘЛЕУМЕТТІК ТИІМДІЛІК ДЕНГЕЙІНІҢ НАҚТЫ АСПЕКТІЛЕРІ**

Аннотация. Мақалада Қазақстан Республикасында мемлекеттік әлеуметтік тапсырысты жүзеге асыруға ҰЕҰ-ы әлеуметтік тиімділік деңгейінің нақты аспектілері көрсетеді. Мақала жазу барысында салыстырмалы талдау, сараптамалық пікірлерді зерттеу, сауалнама әдістері қолданды.

Қазіргі кезде Қазақстан Республикасында мемлекеттік әлеуметтік тапсырысты жүзеге асыруға ҰЕҰ-дың әлеуметтік тиімділігі деңгейін бағалау мәселесі әлеуметтік салада ел басшылығының ең маңызды міндеттерінің бірі болып табылады. Осыған байланысты, Қазақстанда мемлекеттік әлеуметтік тапсырысты іске асыруға ҰЕҰ-дың қатысуының әлеуметтік тиімділігін бағалауды жаңа әдістерін іздестіру сектораралық өзара әрекеттесу саласындағы қазіргі күрделі ахуалды жақсартуы мүмкін. Мақала мемлекеттік әлеуметтік тапсырыстың әлеуметтік тиімділік деңгейін бағалау үшін ғылыми қызметкерлер, мемлекеттік органдарға арналған.

Түйін сөздер: үкіметтік емес ұйымдар, мемлекеттік әлеуметтік тапсырыс, сектораралық өзара әрекеттесу.