

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 2, 2014

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351

Г. Д. Волобуєва,
здобувач Академії муніципального управління

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО ЗАМОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ

A. D. Volobueva,
applicant Academy of Municipal Management

INNOVATIVE MECHANISMS FOR IMPLEMENTATION OF STATE SOCIAL ORDER IN UKRAINE

Вивчено механізм соціального замовлення, метою якого є підвищення ефективності реалізації державних соціальних програм; підвищення якості соціальних послуг та задоволеність клієнтів послугами; підвищення ефективності використання бюджетних засобів; розвиток інноваційних форм соціальної допомоги населення; залучення інтелектуальних, кадрових та матеріальних ресурсів суспільства на цілі, визначені в якості пріоритетів державної соціальної політики та інші. Досліджено основні форми фінансування соціального замовлення: бюджетне фінансування (субсидіювання) та непряма підтримка, вивчено досвід зарубіжних країн щодо способів фінансування.

Рекомендовано реалізувати в Україні технологію «соціального ваучера», які є інструментом розвитку соціальних служб, орієнтованих на попит. Доведено, що підвищення ефективності соціальної політики при застосуванні механізму соціальних ваучерів відбувається шляхом: балансу цільового призначення субсидії та свободи споживацького вибору громадянина; можливостю контролю якості роботи постачальників з боку розпорядників бюджетних коштів; витрачання бюджетних засобів тільки по факту надання послуг або відпуску товару споживачів; розвитку конкуренції між постачальниками та збільшенні кількості постачальників; прозорості витрачання бюджетних засобів та зниження корупційних ризиків. Розроблено основні кроки до впровадження механізму соціального ваучера та визначено основні ризики його використання.

The mechanism of social order, which aims to improve the effectiveness of government social programs; improving the quality of public services and customer satisfaction services; efficient use of budgetary funds; development of innovative forms of social assistance; attract intellectual, human and material resources of society for the purposes identified as priorities of government social policy, and more. The main forms of financing social order: budget funding (subsidies) and indirect support, studied the experience of foreign countries on how to finance.

Recommended implement technology in Ukraine "social voucher", which is a tool of social services, demand-driven. It is proved that increasing the efficiency of social policy in the application of the mechanism of the vouchers is by: Balance purpose subsidies and freedom of consumer choice citizen; ability to control the quality of suppliers by spending units; spending of budget funds only after the fact provision of services or delivery of goods to consumers; competition between suppliers and increasing the number of suppliers; transparency of expenditure of budget funds and reduce corruption risks. The basic steps before the introduction of social voucher and the main risks of its use.

Ключові слова: Інноваційні механізми, державне соціальне замовлення, бюджетні кошти, соціальний ваучер.

Keywords: Innovative mechanisms, state social order, budget, social voucher.

Вступ

Основним пріоритетом в проведенні реформ в соціальній сфері стає підвищення життєвого рівня та якості життя населення, а скорочення бідності та протидія соціальній ізоляції – найважливіші напрями роботи з реалізації зазначеного пріоритету. Це доводить необхідність змін, як самих пріоритетів соціального розвитку та соціальної політики, так і удосконалення механізмів державного управління соціальним розвитком. Особливо актуальним дане питання є в Україні, оскільки держава на сьогодні не має глибоко розробленої обґрунтованої та несуперечливої соціальної політики, а перехід до ефективної моделі соціальної політики характеризується складністю необхідних глибоких перетворень і вимагає комплексного, системного підходу. Трансформація системи державного управління, яка, в першу чергу, спрямована на підвищення ефективності самого процесу управління, вимагає розробки механізмів пошуку, обґрунтування та забезпечення оптимальних напрямів соціального розвитку країни з метою вирішення основних соціально-економічних проблем.

Основою для проведення теоретико-методологічного аналізу основних положень державного управління та його механізмів слугували праці таких науковців, як: В. Авер'янов, О. Амосов, Г. Агаманчук, В. Бакуменко, Д. Безносенко, О. Валевський, П. Гаман, В. Говоруха, О. Дацій, О. Іваницька, Ю. Кальниш, М. Корещкий, В. Корженко, М. Логунова, Н. Нижник, В. Олуйко, В. Ребало, Р. Рудницька, О. Сидорчук, О. Стельмах, Ю. Сурмін та інші.

Дослідження соціальних процесів, що динамічно проходять в Україні, доводять, що в останні роки розвиток теорії державного управління здійснюється в напрямі вивчення проблем і закономірностей організації цілісної економічної системи або трансформаційних перетворень структурних елементів, які становлять переважно її реальний сектор. Однак аналізу теоретичних проблем державної політики розвитку соціальної сфери у взаємозв'язку з іншими сферами регулювання тривалий час не проводилось.

Постановка завдання та результати

Метою державного соціального замовлення є вирішення соціально значимих проблем суспільства, які визнаються органами влади в якості пріоритетів соціальної політики, шляхом бюджетного фінансування соціальних послуг та проектів, які реалізуються організаціями незалежно від форм власності.

Можна виділити наступні завдання державного соціального замовлення: підвищення ефективності реалізації державних соціальних програм; підвищення якості соціальних послуг та задоволеність клієнтів послугами; підвищення ефективності використання бюджетних засобів; розвиток інноваційних форм соціальної допомоги населенню; залучення інтелектуальних, кадрових та матеріальних ресурсів суспільства на цілі, визначені в якості пріоритетів державної соціальної

політики; стимулювання юридичних осіб та індивідуальних підприємців до здійснення соціальної допомоги та розвитку соціальних послуг; широке залучення громадян у вирішенні проблем соціально незахищених груп та прошарків населення.

До ключових переваг даного підходу можемо віднести такі: наявність чіткого технічного завдання на надання соціальних послуг, яке містить конкретні параметри, результати та розраховану максимальну вартість надання послуг; відповідальність виконавців замовлення перед замовником в обсязі, який передбачено договором; вибір найбільш компетентного виконавця за рахунок використання конкурсних механізмів розміщення замовлення; державне замовлення стимулює виникнення конкурентного середовища постачальників соціальних послуг, що призведе до підвищення якості послуг та задоволеності клієнтів послугами; досягається ефективне використання бюджетних засобів за рахунок зниження закупівельної вартості послуг та можливості оцінити результативність та ефективність послуг на основі технічного завдання на надання послуг на основі технічного завдання на надання соціальних послуг; відбувається скорочення вірогідності протекціонізму та корупції.

При державному соціальному замовленні підвищення ефективності бюджетних витрат відбувається за рахунок переходу від принципу «управління витратами» до принципу «управління результатами». Технічне завдання на надання соціальних послуг дозволяє оцінити результативність та ефективність послуг, що надаються. Показниками економічної ефективності витрат на надання соціальних послуг є вартість досягнення результату – вартість надання тієї чи іншої послуги в розрахунку на одного одержувача, у якого досягнуто результат надання послуги.

Практика виробила декілька підходів до формування соціального замовлення. Перший механізм – формування та розміщення замовлення на виконання соціальних послуг, перелік, зміст та обсяги яких можуть бути чітко визначені виходячи з мети відповідної програми. Органи державної влади або місцевого самоврядування знають, що вимагається зробити, формулюється це у вигляді замовлення та розміщують його на конкурсній основі.

У випадку, коли існують альтернативні варіанти досягнення цілей проекту або програми, доцільно використовувати інший варіант соціального замовлення. Особливо це стосується впровадження нових видів соціальних послуг, інноваційних механізмів. Тут необхідно спиратися на пропозиції, проекти, програми тих, хто цими задачами безпосередньо буде займатися. В цьому випадку є необхідним конкурсний відбір проектів та програм, які відповідають завданням соціальної політики держави та пропонують конкретні шляхи їх вирішення. Відібрані проекти включаються у відповідну державну або місцеву програму та отримують необхідну підтримку, і, як результат, укладаються контракти.

Механізм надання соціальних послуг того чи іншого типу відкриває можливість добровільної участі громадських організацій та соціальних підприємств в соціальних державних та регіональних програмах.

В Україні нормативно-правова база механізму соціального замовлення ґрунтується на основі Конституції України, Бюджетного кодексу України, Цивільного кодексу України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти», «Про соціальні послуги», «Про об'єднання громадян», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про органи самоорганізації населення», Постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 року № 559 «Про затвердження Правил організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг» та інших законодавчих і нормативних актів, які регулюють реалізацію державної соціальної політики органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та їх взаємодія з іншими суб'єктами, діють у сфері розробки та реалізації соціальних програм.

В 2011 року була прийнята постанова Кабінету Міністрів України № 1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» [1]. Треба зазначити, що цією Постановою регулюється надання фінансової підтримки виключно громадським організаціям та творчим спілкам, а фінансування благодійних та релігійних організацій даною Постановою не передбачається, що звужує перелік недержавних організацій, які можуть отримувати бюджетні кошти. У 2012 році в Закон України «Про соціальні послуги» [2] було внесено низку доповнень та змін. Важливим доповненням стало визначення терміну «соціальне замовлення» як засобу регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для задоволення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

В цілому дослідження стану нормативно-правової та організаційної бази впровадження механізму соціального замовлення в Україні дозволяє стверджувати, що конкурси соціальних проектів набувають все більшого розвитку і популярності в Україні, особливо, у містах Одесі, Харкові, Львові. Започатковані в умовах відсутності повного законодавчого регулювання правовідносин у сфері соціального замовлення, вони проводяться вже кілька років, розширюючи коло неурядових організацій, які беруть участь у процесі надання соціальних послуг, та збільшуючи діапазон соціальних послуг та коло їх одержувачів. Існуюча система оцінки проектів соціального замовлення не є повною мірою справедливою і ефективною, оскільки ця діяльність здійснюють, в основному, посадові особи органів місцевої влади. Варто створити спілку оцінювачів, де на професійній основі і за допомогою відпрацьованої методології виступлять в якості експертів (поряд з представниками від місцевої влади) також громадські організації та безпосередньо споживачі соціальних послуг. У багатьох містах має місце погана інформованість населення про реалізоване громадськими організаціями соціальне замовлення. Процедура проведення конкурсу далеко не завжди детально прописана і не завжди враховує можливі ускладнення та конфліктні ситуації. Більшість місцевих нормативно-правових актів передбачають укладення соціального контракту (договору, угоди) як форму юридичного оформлення соціального замовлення [3].

Відповідно, в Україні соціальне замовлення як механізм надання соціальних послуг різним верствам населення на сьогодні не впроваджено на належному рівні.

Необхідно звернути увагу на необхідність розвитку в Україні такого способу фінансування як надання цільових споживчих субсидій у формі соціального ваучера, що на сьогодні поки що має більшу практичну перспективу ніж соціальна електронна картка. Хоча з розвитком електронних технологій, остання поступово буде знходити все більше застосування.

Зокрема підвищення ефективності соціальної політики при застосуванні механізму цільових споживацьких субсидій в формі соціальних ваучерів відбувається шляхом:

1. Балансу цільового призначення субсидії та свободи споживацького вибору громадянина. З одного боку, одержувач цільової субсидії може витратити її тільки на цільові товари або послуги, визначені розпорядником бюджетних засобів. З іншого боку, він має можливість самостійного вибору конкретного постачальника та конкретних товарів або послуг відповідно до їх конкурентних властивостей, а також залежно від своїх індивідуальних переваг, можливостей та обмежень. Крім того, як в разі з грошовою виплатою, споживач має можливість комбінувати засоби субсидії та свої власні засоби для отримання послуги або товару більш високої якості або в більшому обсязі, але знову ж таки залишаючись в «цільовому полі».

2. Можливістю контролю якості роботи постачальників з боку розпорядників бюджетних засобів. Щоб отримати право «отоварювати» ваучери, постачальник повинен пройти процедуру відбору, в ході якої підтвердить свою відповідність вимогам, визначеним розпорядником бюджетних засобів. Це дозволяє розпоряднику бюджетних засобів бути впевненим в тому, що бюджетні гроші будуть використовуватися для купівлі послуги або товару належної якості. Треба відмітити, що процедура відбору постачальника в тому чи іншому вигляді потрібна не тільки розпоряднику бюджетних засобів, але й клієнтам та постачальникам. Клієнтам вона дозволяє «обходити стороною» тих постачальників, які через ті чи інші причини не мають бажання обслуговувати дану клієнтську групу або працювати на умовах ваучерної програми. Постачальникам, «авторизація» яка отримується в ході процедури відбору, надає з боку розпорядника бюджетних засобів договірні гарантії оплати послуг або товарів після того, як вони будуть надані одержувачам соціальних ваучерів.

3. Витрачання бюджетних засобів тільки по факту надання послуг або відпуску товару споживачу. Цим соціальні ваучери відрізняються від механізмів прямого фінансування постачальників, де витрачання засобів може відбуватися до звертання клієнту до постачальника або взагалі незалежно від того, чи зверталися клієнти за послугами або ні (при бюджетному фінансуванні закладів).

4. Розвитку конкуренції між постачальниками та збільшенні кількості постачальників. В частині стимулювання конкуренції постачальників технологія соціального ваучера має низку особливостей. По-перше, при відборі постачальників, які отримують право «отоварювати» ваучери, кількість таких постачальників не обмежується. Це означає, що будь-який постачальник, який подав заяву на участь у ваучерній програмі та який відповідає встановленим вимогам, отримує право «отоварювати» ваучери. По-друге, процедура отримання постачальником цього права є спрощеною порівняно з процедурами отримання державного або місцевого замовлення – від постачальника лише необхідно заявити про своє бажання брати участь у ваучерній програмі та підтвердити свою відповідність встановленим вимогам. По-третє, постачальники мають можливість отримати це право не тільки на момент запуску ваучерної програми, але й приєднатися до участі в ній пізніше – вже в ході її реалізації. Все це забезпечує мінімальні витрати як існуючих, так і нових постачальників при входженні до ваучерних програм, стимулює збільшення їх кількості і тим самим підвищує конкуренцію та пропонує одержувачам субсидій великий вибір споживацької послуги.

5. Прозорості витрачання бюджетних засобів та зниження корупційних ризиків. У випадку з цільовими споживацькими субсидіями бюджетні засоби прозоро розподіляються між споживачами. Перед самими споживачами відбувається і реальна конкуренція постачальника а бюджетні засоби. Тут реалізується відомий принцип «гроші йдуть за споживачем», який, в свою чергу, відіграє важливу позитивну роль в розвитку ринку недержавних постачальників державних або місцевих послуг.

Першим кроком до впровадження механізму соціального ваучера як форми цільової споживацької субсидії повинен стати вибір тієї «сервісної теми», де

застосування цього механізму доцільно і можливо. Звичайно, що на вибір впливає велика кількість факторів, до яких можна віднести:

- фактична наявність або можлива поява на території мінімум двох постачальників послуги. Якщо на території існує або по об'єктивним причинам потенційно може існувати тільки один постачальник послуги, то застосування технології соціальних ваучерів не буде мати сенсу в частині забезпечення споживацького вибору. Хоча в той же час, іноді само впровадження технології соціальних ваучерів може бути стимулом для появи на території нових постачальників послуг;

- здатність споживачів послуги здійснювати самостійний вибір постачальника послуги. В цілому застосування технології цільової споживчої субсидії як такої, а не прямого фінансування постачальника послуги доцільно лише тоді, коли одержувачі субсидії можуть вважатися достатньо зацікавленими, дієздатними та компетентним для того, щоб самостійно вибирати постачальника даної послуги;

- можливість заздалегідь визначити конкретних споживачів послуги. Безперечно, що використання технології цільової споживчої субсидії не має сенсу і, тим більше, принципово неможливе, коли послуга носить екстрений або анонімний характер;

- необхідність цільового характеру надання тієї чи іншої послуги. Якщо питання про те, як і на кого одержувач допомоги витратить отримані засоби, не є принциповим для розпорядника бюджетних коштів, то більш простим способом надання допомоги може бути надання звичайної грошової виплати. Якщо ж розпорядник бюджетних коштів прагне до того, щоб одержувач витратив отримані засоби саме на те, на що ці засоби йому видаються, то доцільним може бути застосування цільових споживчих субсидій;

- реальні можливості для видачі соціальних ваучерів споживачам послуг. Якщо споживачі послуг проживають на значній відстані від місцезнаходження того адміністративного органа, який може займатися видачею соціальних ваучерів, то застосування даної технології може призвести до значних витрат.

Другим кроком є вирішення фінансового питання, а саме визначення розміру цільової споживчої субсидії (грошового номіналу сертифіката ваучера, сертифікату, талону) та загальної суми, яку розпорядник бюджетних засобів готовий витратити на надання субсидій. Третій крок полягає у вирішенні комплексу питань, результатом якого буде створення та прийняття наступних нормативних та робочих документів:

1. Порядок надання цільових споживчих субсидій.
2. Форма заявки постачальника на надання послуг по цільовим споживчим субсидіям.
3. Форма наказу керівника розпорядника бюджетних засобів про укладання угоди з постачальником або про відмову в укладанні цієї угоди.
4. Форма угоди з постачальниками.
5. Форма заяви громадянина на отримання цільової споживацької субсидії.
6. Форма соціального ваучера (сертифікату, талону).

При реалізації механізму цільових споживчих субсидій в формі соціальних ваучерів розпорядник бюджетних засобів крім прямих витрат на надання субсидій буде нести наступні адміністративні та трудові витрати:

- розміщення в засобах масової інформації запрошення постачальникам подати заявку на надання послуг по цільовим споживчим субсидіям та адресне інформування потенційних постачальників;

- прийом заявок від постачальників, здійснення відбору та укладання угод з постачальниками, які пройшли відбір. Це повинно відбуватися постійно протягом надання цільових споживчих субсидій по мірі надходження заявок від постачальників;

- виготовлення соціальних ваучерів;

- прийом заявників на отримання цільової споживчої субсидії, перевірка їх права на отримання субсидії та видачі їм соціальних ваучерів та інформації про тих постачальників, які пройшли відбір;

- щомісячний прийом у постачальників «отоварених» соціальних ваучерів та перерахування їм засобів цільових споживчих субсидій клієнтів.

Найголовніший ризик реалізації механізму цільової споживчої субсидії полягає в його «екзотичному» характері в контексті існуючих традицій та стереотипів. Незвичним є те, що кінцеве рішення (хто отримає бюджетні гроші за послугу) приймає сам споживач послуги, а не чиновник.

Іншим ризиком є можлива спроба розпорядників бюджетних засобів реалізувати ідею цільової споживчої субсидії через механізм державного замовлення.

По-перше, відбір постачальників при механізмі соціального ваучера та конкурс при механізмі замовлення виконують зовсім різні завдання: в першому випадку визначення як можна більшої кількості постачальників, які відповідають вимогам відбору, а в другому випадку – визначення одного, найкращого постачальника.

По-друге, між соціальним ваучером та замовленням існують серйозна різниця у вимогах до постачальників послуг. Крім цього, якщо при використанні механізму соціального ваучера застосовується конкурсна процедура, то викривлюється уява про цю технологію як у розпорядника бюджетних засобів, так і у самих постачальників, що, в кінцевому рахунку, призводить до необґрунтованого обмеження кількості постачальників а, отже, шкодить інтересам споживача. Також, застосування механізму замовлення не дозволяє реалізувати найважливіший принци цільової споживчої субсидії – можливість новим постачальникам приєднатися до участі у ваучерній програмі після початку її реалізації. Таким чином, механізми замовлення та соціального ваучера суперечить один одному.

Висновки

Отже, поширення соціального замовлення в Україні є важливим політичним кроком у напрямку розвитку реального міжсекторного соціального партнерства за умов проведення реформ за наступними напрямками. По-перше, перекладання обов'язків щодо надання соціальних послуг населенню з державних установ на недержавні інституції. По-друге, формування ринку соціальних послуг з реальною конкуренцією їх виробників, внаслідок чого підвищується якість і знижуються витрати на виробництво соціальних послуг, забезпечується більш економне використання тих коштів, які держава в змозі виділити на соціальні потреби. По-третє, впровадження комплексної системи соціального замовлення, а також вибору найбільш ефективного способу фінансування соціальних послуг.

Список літератури

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» (№ 1049 від 12.10.11) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF>.

2. Закон України «Про соціальні послуги» (№ 966-IV від 19.06.03, із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.

3. Соціальне замовлення в Україні: досвід 10 років впровадження / Збірник аналітичних та нормативно-методичних матеріалів / Під редакцією В. І. Брудного, А. С. Крупника. – Одеса: Євродрук, 2011. – 156 с.

References

1. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), "On approval of the Competition determination programs (projects, events), developed by public organizations and creative unions, for execution (implementation) which provides financial support", (№ 1049 of 12.10.11), available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF>.

2. Law of Ukraine "On Social Services", (№ 966-IV dated 06/19/03, as amended), available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.

3. Brudnyj, V. I., Krupnyk, A. S. (2011), *Sotsial'ne zamovlennia v Ukraini: dosvid 10 rokiw vprovadzhenia* [Social order in Ukraine: Experience :10 introduction], Yevrodruck, Odessa, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2014р.



ТОВ "ДКС Центр"