



Отчет о наблюдениях и рекомендациях

**в поддержку разработки плана действий рабочей группы
по реформированию и дальнейшему развитию системы
предоставления социальных услуг для уязвимых
категорий населения Кыргызской Республики**

Бишкек, Февраль 2009 г.

*Отчет разработан и составлен
консалтинговой компанией ФИСКО Информ (авторы: К.Майнзюк, Ю.Джигир)
при содействии представительства ЮНИСЕФ в Кыргызской Республике*

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ГОМОГЕННОСТЬ И НЕЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЙСТВУЮЩЕГО МЕНЮ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ	5
ОПИСАНИЕ ПРОБЛЕМЫ	5
ПРОБЛЕМЫ В ПРИНЦИПАХ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРЕДОСТАВИТЕЛЕЙ УСЛУГ	6
ПРОБЛЕМЫ В ДОЛГОСРОЧНОМ ФИНАНСИРОВАНИИ НОВЫХ ФОРМ УСЛУГ	8
РАЗОРВАННОСТЬ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ФОРМ УСЛУГ	9
СЛАБОСТЬ МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЙ БАЗЫ ДЛЯ РАЗМЕЩЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА	10
2. ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ	11
СПЕЦИФИКА ПРОБЛЕМ СТАНДАРТИЗАЦИИ УСЛУГ В СТРАНАХ ПОСТ-ПЛАНОВОЙ ЭКОНОМИКИ.....	11
ТРУДНОСТИ И ПОДХОДЫ В РАЗРАБОТКЕ СИСТЕМ СТАНДАРТОВ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ	12
ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ СТАНДАРТОВ	14
НЕДОРАБОТАННОСТЬ ПРОЦЕДУР ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ПРЕДОСТАВИТЕЛЕЙ УСЛУГ	15
ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА НА РЕСПУБЛИКАНСКОМ УРОВНЕ	15
3. ЧРЕЗМЕРНАЯ ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УСЛУГ	15
ОПИСАНИЕ ОБЩИХ ХАРАКТЕРИСТИК.....	15
ГЕОГРАФИЧЕСКАЯ ДИСПЕРСИЯ СОЦИАЛЬНОЙ УЯЗВИМОСТИ.....	17
ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА НА РЕСПУБЛИКАНСКОМ УРОВНЕ	18
4. ГОРИЗОНТАЛЬНЫЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ РАЗРЫВЫ	18
ПРОБЛЕМА ГОРИЗОНТАЛЬНЫХ И ВЕРТИКАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ РАЗРЫВОВ	18
НЕРАВНОМЕРНОСТЬ ДОСТУПА К СОЦИАЛЬНЫМ УСЛУГАМ В РАЗРЕЗЕ ТЕРРИТОРИЙ (ГИПОТЕЗА).....	19
НЕРАВНОМЕРНОСТЬ БЮДЖЕТНОГО И ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА ТЕРРИТОРИЙ	20
ОТСУТСТВИЕ ГОРИЗОНТАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ ДЛЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ	21
НЕЗНАЧИТЕЛЬНЫЙ ОБЪЕМ ПРЕДЕЛЬНЫХ СОБСТВЕННЫХ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ	21
5. ВЕРТИКАЛЬНЫЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ РАЗРЫВЫ	22
ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ СИТУАЦИИ	22
ОСТАТОЧНАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ В РАСПРЕДЕЛЕНИИ РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ВЛАСТИ.....	23
ОТДАЛЕННОСТЬ ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ФУНКЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ.....	25
ОТСУТСТВИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ	28
6. ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ	29
ОТСУТСТВИЕ ЕДИНОГО ВИДЕНИЯ КУРСА И ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТИ РЕФОРМ В РАБОЧЕЙ ГРУППЕ ...	29
НЕОБХОДИМОСТЬ ДАЛЬНЕЙШЕГО АДВОКАЦИРОВАНИЯ ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ УСЛУГ	30
ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРОЕКТА ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ	32

Введение

На протяжении последнего года, правительство Кыргызской Республики приступило к активной разработке реформ, призванных осуществить намерения Стратегии Развития Страны на 2009-2011 по укреплению человеческого и социального капитала через повышение эффективности социальной поддержки уязвимых категорий населения. С этой целью, в 2008 году, была создана специальная Рабочая группа под руководством Министерства труда и социального развития, в задачи которой вошла консолидация усилий по разработке реформ, осуществление конкретных шагов по ее внедрению и поиск практических механизмов для реализации задекларированных принципов децентрализации и деинституционализации социальных услуг.

В феврале 2009 г., при содействии Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), в поддержку деятельности Рабочей группы Министерства труда и социального развития, был организован визит в Кыргызскую Республику консультантов украинской компании ФИСКО Информ с целью:

- предоставить помощь в анализе действующей системы предоставления социальных услуг,
- содействовать выявлению основных проблемных аспектов, требующих внимания Рабочей группы,
- присоединиться к составлению практического плана действий для продвижения реформ (в том числе, учитывая опыт усиления системы социальных услуг в Украине).

Этот отчет описывает результаты проведенной диагностической работы и предварительные рекомендации вниманию Рабочей группы.

Основная часть отчета содержит описание основных законодательных и институциональных препятствий для эффективного предоставления социальных услуг и предлагает постановку основных задачи для устранения этих препятствий.

В дополнении к отчету также приведен предлагаемый проект Плана действий для Рабочей группы, с указанием возможной приоритетности различных этапов (наиболее срочных и более стратегических).

Авторы отчета благодарят за поддержку, сотрудничество и предоставленную информацию:

Гульсану Турусбекову	(Координатора проекта по социальной политике ЮНИСЕФ Кыргызстан)
Валерию Матвееву	(Начальника отдела льгот и социального обслуживания Министерства труда и социального развития)
Жипару Рысбекову	(Начальника управления анализа социальной политики и прогнозирования Министерства труда и социального развития)
Бактыбека Жекшенова	(Заместителя министра труда и социального развития)
Эльмиру Суюмбаеву	(Начальника отдела политики социальных расходов Министерства финансов)
Айгуль Оморову	(Старшего специалиста отдела социальной защиты Министерства финансов)

Саякбая Субанова	(Начальника управления финансово-экономического развития местного самоуправления Национального агентства по делам местного самоуправления)
Екатерину Хорошман	(Эксперта сектора защиты детства отдела образования, культуры и спорта Аппарата Правительства Кыргызской республики)
Шамсию Ибрагимову	(Эксперта по социальной защите Программы бюджетной поддержки Европейской комиссии в Кыргызстане)
Марлена Амандыкова	(Начальника отдела планирования и мониторинга местных бюджетов Министерства финансов)
Емиля Абдыкалыкова	(Эксперта аналитического центра URBAN Institute)

1. Гомогенность и неэффективность действующего меню социальных услуг

Описание проблемы

На сегодняшний день, большинство услуг для уязвимых категорий населения Кыргызской Республики предоставляются на базе государственных учреждений интернатного типа. В частности, преобладание таких услуг было установлено в сфере поддержки уязвимых категорий детей в исследовании по идентификации организаций, предоставляющих социальные услуги детям и семьям, проведенным компанией CAIConsulting¹. Среди организаций, предоставляющих такие услуги, 43,83% оказались организациями, предоставляющими «постоянный уход за сиротами и детьми, лишенными родительской опеки», и еще 23,46% - предоставляющими «постоянный уход за детьми с ограниченными возможностями роста и развития». Согласно этому же исследованию, основная масса детей на сегодняшний день получает социальные услуги из достаточно крупных учреждений государственной формы собственности.

В силу ряда причин, эти услуги также часто неэффективны, а иногда создают возможность нарушения прав клиентов. Декларация необходимости деинституционализации задекларирована в основных программных документах страны. В частности, в Стратегии Развития Страны на 2007-2010 гг. говорится:

«Ввиду постоянного недофинансирования качество предоставляемых социальных услуг в домах-интернатах продолжает оставаться крайне низким и дорогостоящим. Появляется необходимость в предоставлении новых видов услуг с учетом рыночных условий современного общества.»

В этой Стратегии также упоминается намерение реформировать действующую систему через создание эффективной сети услуг на районном уровне:

«Будет реформирована система предоставления социальных услуг. Предполагается создать эффективную сеть предоставления социальных услуг на районном уровне, направленную на создание для нуждающихся граждан и семей благоприятных условий, позволяющих самостоятельно решать возникающие социальные проблемы и поддерживать социальные связи с обществом, а также способствующих преодолению социальной изолированности. Эта система предполагает реализацию следующих мер политики:

- i. развитие трехстороннего партнерства между государственными органами, профсоюзами и работодателями. При этом полномочия государственных органов будут делегированы местным органам управления и усилена их роль в предоставлении социальных услуг;
- ii. координация внедрения интегрированных социальных услуг ответственным органом - Министерством труда и социального развития;
- iii. совершенствование института социальных работников и повышение их потенциала;
- iv. реализация Государственной программы действий социальных партнеров по искоренению наихудших форм труда несовершеннолетних в Кыргызской Республике;

¹ Идентификация организаций, оказывающих социальные услуги детям и семьям в Кыргызской Республике. CAIConsulting при поддержке ЮНИСЕФ, Бишкек, 2008.

- v. ратификация Конвенции Международной организации труда №168 о содействии занятости населения и защите от безработицы;
- vi. реализация в полной мере Страновой программы Кыргызской Республики по достойному труду на 2006-2009гг.»

Необходимость диверсификации социальных услуг также обозначена в контексте услуг для детей в Кодексе о Детях Кыргызской Республики, где в качестве одного из основных принципов указывается «децентрализация услуг по защите ребенка, обеспечение партнерства между государственными и негосударственными учреждениями в сфере защиты прав и интересов детей».

Однако, несмотря на широкое понимание этой проблемы, практическое расширение спектра услуг для включения их негосударственных и альтернативных видов, сдерживается принципиальными препятствиями действующего законодательства и организации системы предоставления услуг, описанными ниже.

На этом фоне, инфраструктура учреждений интернатного типа за последние годы была расширена. В частности, в сфере услуг для детей, согласно Исследованию детской бедности ЮНИСЕФ, в течение 2002-2008 годов, произошли такие изменения:

- Количество школ-интернатов увеличилось с 28 до 70 (в 3,5 раза),
- Число учащихся в школах-интернатах увеличилось с 9 329 до 20 595 (в 2,2 раза),
- Количество школ-интернатов для детей с ограниченными возможностями выросло с 18 до 20 (на 11%),
- Число учащихся в школах-интернатах для детей с ограниченными возможностями выросло с 2 998 до 3 088 (на 3,2%),
- Количество детских домов выросло с 5 до 9 (практически в 2 раза),
- Число воспитанников детских домов выросло с 541 до 799 (в 1,5 раза).

Проблемы в принципах финансирования поставителей услуг

В существующей практике, бюджеты действующих учреждений (как правило, государственных учреждений интернатного типа) формируются в ходе распределения средств финансирующим ведомством (в большинстве случаев, Министерство труда и социального развития) на основании норм расходования средств в расчете на одного клиента.

Такой подход традиционен для большинства стран пост-плановых бюджетных систем, и известен в специальной литературе под названием «деньги ходят за поставителем услуги». Смысл этого терминологического ярлыка состоит в том, что государственное ведомство, действуя одновременно как покупатель и как представитель системы предоставления услуг, распределяет существующий ресурс между существующими организациями-провайдерами (в этом смысле, деньги идут «за ними», то есть распределение ориентируется в первую очередь на то, какие провайдеры уже существуют, и какие услуги они уже предоставляют). Этот подход к распределению средств удобен своей простотой и долгое время использовался во всех западных странах.

Однако этот подход обладает и рядом серьезных недостатков, а именно:

- Такой подход не оставляет для организации, предоставляющей услугу, стимула максимально тщательно оценивать текущий спрос на услуги, и изыскать наиболее эффективный и экономный способ предоставить услуги, удовлетворяющие этот спрос.

- Учитывая, что ресурс распределяется между учреждениями пропорционально к количеству клиентов, пребывающим на у них обслуживании, такой подход стимулирует расширение клиентской базы (либо создает негативный стимул для вывода клиентов из стационара в более гибкие формы обслуживания), а также не создает стимула к оптимизации предоставления услуг, экономии средств и повышению качества.

Учитывая эти недостатки, более современным на сегодняшний день можно считать метод распределения финансовых средств по принципу «деньги ходят за клиентом». В этом случае, уполномоченное государственное ведомство распределяет наличные ресурсы исходя из количества и потребностей *клиентов*, подбирая под эти потребности необходимый набор услуг (в том числе, выбирая провайдеров услуг на конкурсной основе). Таким образом, система «деньги ходят за клиентом» разделяет функцию покупателя и поставителя услуг: за государством остается исключительно роль заказчика, представляющего интересы клиента, а за учреждениями-провайдерами – исключительно роль предоставления услуги.

Одной из характеристик финансирования услуг по методу покупатель-провайдер при этом может быть заключение с провайдером соглашения о предоставлении услуги на основе ожидаемой ее результативности, а не по принципу автоматического финансирования потребностей действующей организации. Такое соглашение детализирует статьи будущих расходов на уровне учреждения только в том случае и в том объеме, в которых это содействует достижению и контролю результата. Жесткое постатейное финансирование уступает место пакетному финансированию, с предоставлением значительной автономии расходования средств соответствующему провайдеру.

Такое разделение в свою очередь является шагом и к решению второй проблемы с чрезмерной ролью интернатных услуг из-за финансовых стимулов для расширения клиентской базы этих учреждений. В случае, если уполномоченное ведомство выступает в роли государственного заказчика от имени клиентов, это открывает возможности к выделению средств организациям-провайдерам в объеме, который определяется совершенно новым образом. Представляя интересы клиентов, заказчик может устанавливать объем финансирования для каждого провайдера не исходя из потребностей поддержания соответствующего учреждения (в том числе с точки зрения количества зарегистрированных в нем клиентов), а исходя из показателей ожидаемой результативности его работы.

Удобным и достаточно простым примером этого различия в подходах является переход на подушевое финансирование общеобразовательных школ Кыргызской Республики, которая в данный момент внедряется в стране при содействии Всемирного Банка в рамках среднесрочной программы финансирования образования. Идея реформы состоит в изменении принципа формирования бюджетов школ. Если раньше бюджеты формировались исходя из потребностей существующей инфраструктуры, то в ходе эксперимента они начинают формироваться в зависимости от количества учеников – и с предоставлением школе этого ресурса единым пакетом, без разбивки по статьям бюджета, то есть с достаточно большой автономией в расходовании этих средств. Таким образом, школа получает стимул к обучению большого количества учеников (что является легитимной задачей в образовании) в наиболее эффективный способ.

В случае с социальными услугами, выбор критерия результативности является более сложным. Таким критерием не должно быть количество клиентов или воспитанников, как в случае со школами – ведь в данном случае чрезмерное вовлечение клиентов в интернаты признано неэффективным. Однако, альтернативными показателями могут быть общее количество населения, которому это учреждение должно быть готово оказать услугу (например, население соответствующей области или района), либо общее количество людей с определенным видом уязвимости. Опять же, как и в случае с реформами в системе образования, при этом может рассматриваться передача средств провайдерам на пакетной основе (без детализации статей бюджета).

Важно отметить, что в Кыргызской Республике на сегодня предпринят прогрессивный шаг, предусматривающий создание на местном уровне Отделов по поддержке детей и семьи, которые можно считать прообразом структуры, необходимой для исполнения государством функции заказчика социальных услуг (по крайней мере, в сфере поддержки и защиты прав детей). Такая структура, способная предпринимать профессиональный анализ и экспертизу потребностей клиентов и сопровождать процедуры отбора соответствующих услуг, является важнейшим элементом построения контрактных отношений по схеме «покупатель-провайдер».

Рекомендации:

- Изучить опыт экспериментов по переходу на подушевое финансирование бюджетных учреждений в сфере образования и охраны здоровья. Предоставить к вниманию членов рабочей группы отчет об опыте этих экспериментов, а также о целесообразности его использования в сфере социальных услуг (приоритет: средний).
- Предоставить рабочей группе более подробную информацию о системе закупок государственных услуг по схеме «покупатель-заказчик». Рассмотреть варианты внедрения элементов такой системы в построении бюджетных отношений со стационарными учреждениями в сфере социальных услуг Кыргызстана (приоритет: средний).

Проблемы в долгосрочном финансировании новых форм услуг

На сегодняшний день, законодательство Кыргызской Республики предусматривает две основных процедуры для финансирования различных видов услуг:

- Традиционное финансирование существующих учреждений (как правило, интернатных) путем ежегодного выделения средств из республиканского бюджета согласно количеству клиентов, обслуживаемых в каждом учреждении.
- Финансирование инновационных социальных услуг через размещение социального заказа. Процедуры размещения социального заказа определены в недавно принятом Законе Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе». И хотя этот закон не ограничивает длительность финансирования отдельных организаций, действующая практика предполагает только временную поддержку успешных заявителей. В ходе интервью во время этого визита, представители Министерства труда и социального развития подтвердили, что хотя повторное и многократное финансирование отдельных организаций вполне возможно, продолжительность такой поддержки все же фактически ограничена: организациям вряд ли стоит рассчитывать на поддержку на протяжении больше трех лет.

Иными словами, в спектре действующих процедур на сегодня отсутствует вариант получения бюджетных средств на длительной основе организациями, чьи услуги вводятся через механизм социального заказа.

Такая ситуация является достаточно проблемной, скажем, для тех неправительственных организаций, которые могли бы предложить долгосрочные инновативные услуги (например, в сфере поддержки детей без опеки). Кроме того, в целом такой подход не предполагает постоянного источника финансовой государственной поддержки для участия НПО в рынке социальных услуг.

Рекомендации:

- Анализ возможностей для создания соответствующего механизма.

Разорванность источников финансирования различных форм услуг

Описанные выше действующие бюджетные потоки для финансирования социальных услуг (традиционное ежегодное финансирование интернатных учреждений и размещение социального заказа) на сегодняшний день являются отдельными, не зависящими друг от друга статьями республиканского бюджета. Это означает, что на решение об объеме каждого из этих потоков практически не влияет анализ того, какую долю в общих расходах на социальные услуги должны занимать различные их формы (государственные или неправительственные, традиционные или новые, и т.д.). Эти потоки не являются «сообщающимися сосудами», позволяющими правительству гибко распределять наличные ресурсы между альтернативными формами услуг.

В практике европейских стран, такая гибкость известна под названием «баланса предоставляемых услуг» и является ведущей концепцией в европейских реформах социальных услуг в последние десятилетия. Идея концепции состоит в том, чтобы ведомство, ответственное за предоставление услуги, могло численно определять взвешенную и наиболее экономную композицию разнообразных услуг, которые должны быть доступны клиентам, в зависимости от того, подгруппы с какими потребностями среди них представлены. Подробное описание этой концепции на основании материалов, составленных ранее экспертом в области государственных финансов г-м Лари Джошуа (Великобритания), предоставлено в Выноске 1.

Таким образом, определив набор нужных услуг, оптимальный с точки зрения «цена/соответствие потребностям», ответственное ведомство должно иметь возможность перераспределять ресурсы, доступные в рамках общего бюджета на социальные услуги, между различными категориями поставщиков – как государственных, так и неправительственных, обеспечивая необходимый спектр.

Действующая система финансирования социальных услуг Кыргызской Республики не предполагает взаимосвязи между расчетом объема расходов на традиционные социальные услуги и объемом средств, распределяющимся через социальный заказ. Таким образом, эта система не позволяет построить меню услуг с таким объемом участия НПО, который был бы оптимален для клиентов.

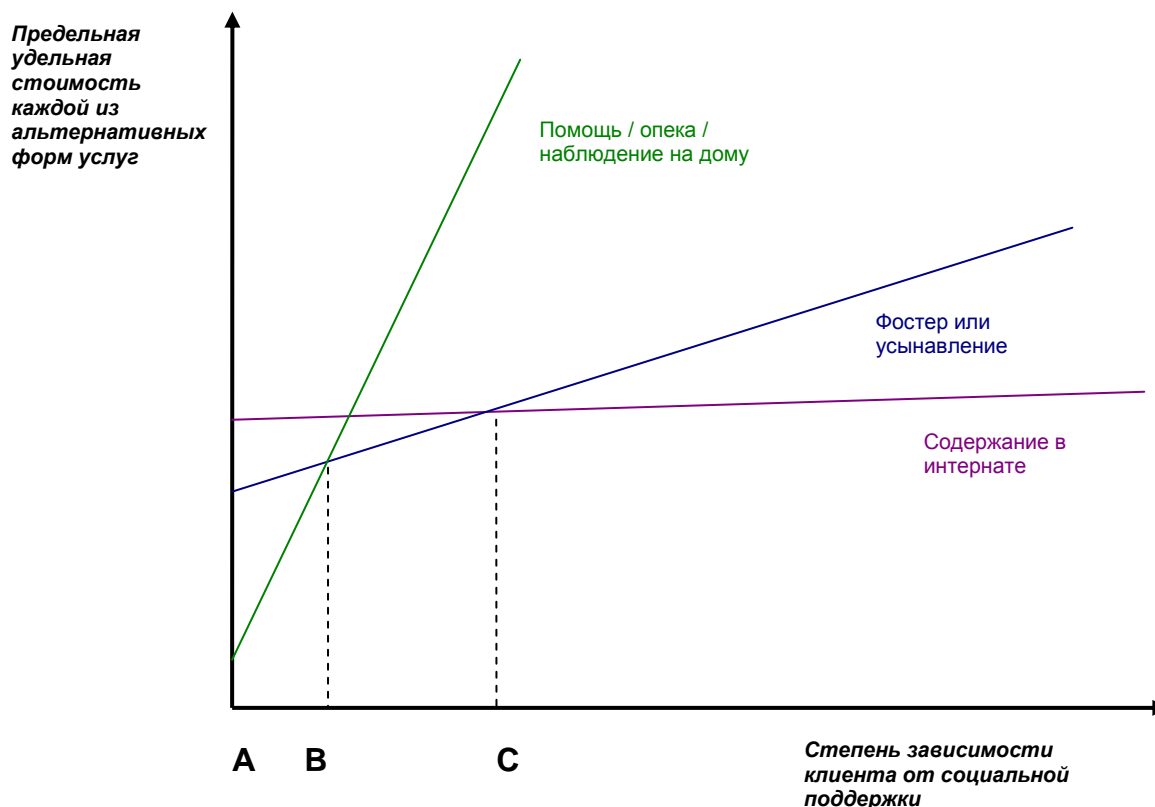
Выноска 1. Модель «Баланса предоставляемых услуг»

Под «балансом предоставляемых услуг» предполагается набор разнообразных форм услуг для каждой уязвимой категории граждан. Доля каждой формы услуг рассчитывается финансирующим ведомством на основании анализа текущих потребностей клиентов этой категории и их сравнительной дороговизны для бюджета.

Очевидно, что среди каждой категории клиентов всегда наблюдается значительный разброс в уровне зависимости человека от социальной поддержки. С другой стороны, различные формы услуг тоже формируют некоторый спектр по критерию глубины предлагаемой поддержки (и, соответственно, ее удельной стоимости). Задача состоит в том, чтобы определить, группы клиентов с какими потребностями присутствуют в обществе, и для каждой подобрать форму услуг, где оптимально соотносится нужный объем поддержки и ее стоимость. Как же рассчитывается такой оптимум в каждом случае?

Ниже логика такого расчета проиллюстрирована на примере услуг для детей без опеки. Горизонтальная ось измеряет уровень зависимости ребенка от дополнительной помощи: эта зависимость может измеряться в разных единицах, отражая то, насколько большой объем поддержки требуется (начиная от периодических консультаций и заканчивая постоянной профессиональной или медицинской помощью). Вертикальная ось измеряет предельную удельную стоимость каждого вида услуг: сколько стоит с помощью именно такой услуги предоставить необходимый уровень поддержки? Например, дополнительная медицинская помощь ребенку-инвалиду на дому стоит больше, чем обеспечение такой помощи в стационаре или специализированном интернате. Определив эти показатели, ведомство, разрабатывающее политику социальных услуг для данной уязвимой категории (например, для детей-сирот), может для каждой подгруппы клиентов выбрать именно такую услугу, которая обеспечит максимальную пользу при минимальной цене (для каждого значения X нужно выбирать услугу, соответствующую самой низкой кривой). Например, для детей которые требуют поддержки на уровне в интервале АВ (достаточно низкой), желательно предоставление услуг на дому, и тд. Далее, в зависимости от композиции подгрупп, появляется возможность определить оптимальный баланс необходимых услуг в целом.

Пример определения оптимального вида услуг для детей в модели «Баланса предоставляемых услуг»



Рекомендации:

Анализ возможностей для создания единого механизма распределения ресурса между государственными, неправительственными и инновационными (вновь вводимыми) услугами.

Этот механизм предполагает наличие единого (либо согласованного) источника решений относительно спектра потребностей в услугах (от крайне зависимых клиентов, нуждающихся в стационарном уходе, до вполне независимых клиентов, которые могут успешно реинтегрироваться в сообщество с помощью альтернативных услуг).

На основе такого анализа, этот единый либо коллегиальный орган может разрабатывать баланс необходимых видов услуг, которые в последствии подлежат финансированию либо через традиционные стационарные учреждения, либо через сеть более гибких, относительно постоянных неправительственных провайдеров, либо (в случае необходимости внедрения новых видов услуг) – через размещение социального заказа с соответствующим тематическим приоритетом.

Слабость методологической базы для размещения социального заказа

В ходе консультаций во время визита неоднократно упоминалась методологическая недоработанность процедур размещения социального заказа. В частности, в действующей процедуре проведения тендера наблюдаются по крайней мере два существенных недостатка:

- Требования к заявкам относительно бюджета предлагаемых к финансированию услуг не содержат анализа удельной стоимости услуг либо альтернативных методов контроля эффективности будущих расходов.

- Требования заявок не содержат достаточно детализированного анализа результативности и эффективности предлагаемых к финансированию услуг (ожидаемых показателей успешности проекта, источников необходимых данных, методов контроля, и т.д.).

Рекомендации:

- Соответствующие процедуры могут быть разработаны и включены в заявочные требования следующего раунда, а также переданы для использования органами МСУ в ходе ожидающейся децентрализации этого инструмента. (Приоритет: высокий)

2. Проблемы контроля качества социальных услуг

Системы контроля качества социальных услуг и выработка соответствующих стандартов относятся к специальному, масштабному разделу в социальной работе и политике, и не являются непосредственным предметом этого исследования. В то же время, здесь приводится обзор тех аспектов этой темы, которые наиболее сопряжены с разработкой систем финансирования услуг, в том числе систем финансовых отношений между уровнями управления.

Специфика проблем стандартизации услуг в странах пост-плановой экономики

Законодательство Кыргызской Республики, как и в случае большинства пост-советских стран, формировалось под влиянием доминирующей в этих странах конституционной традиции. Основой этой традиции является декларация широкого спектра прав и намерений, согласно ожиданиям населения, даже в условиях неопределенности относительно вероятности практической реализации этих прав и стоимости такой реализации.

Как и большинство стран региона, Кыргызская Республика сегодня приходит к пониманию необходимости систематизации и оптимизации задекларированных обязательств, в том числе отраженных в Законе «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике», и приведения их в соответствие с финансовыми возможностями и действующими бюджетными процедурами в стране. В частности, особенно остро при этом правительство ставит вопрос разграничения минимального объема услуг, которое должно быть гарантировано населению (в том числе исходя из наличного ресурса), и дополнительных услуг, которые могут расширять этот спектр (в том числе за счет определенных схем долевого со-финансирования клиентами). В качестве инструмента такой систематизации упоминается идея введения более четких стандартов предоставления услуг, которые помогли бы определить объем и рассчитать стоимость минимума услуг, гарантированных государством. Такая задача остро стоит на повестке дня и других государств региона – в том числе, Украины.

Однако, задача разработки и внедрения стандартов предоставления услуг в сфере поддержки для уязвимых категорий населения является одной из самых сложных, и до сих пор открытых, тем в сфере государственного управления. Открытой остается эта тема и для стран с относительно более развитыми системами социальной защиты (в частности, Европейского Союза). Последующие разделы коротко описывают эти трудности, открытые вопросы и общее направление, в котором развивается проблематика стандартизации социальных услуг.

Трудности и подходы в разработке систем стандартов социальных услуг

Как и в случае Кыргызстана, технологии стандартизации социальных услуг в странах с передовыми системами социальной защиты разрабатываются в качестве инструмента влияния на объем и качество услуг в построении отношений правительства с организациями и нижестоящими органами власти, которые их предоставляют (например, в ходе децентрализации таких услуг).

Однако в этой связи наблюдается ряд сложности, единого решения для которых пока еще не предложено. В европейских странах на данный момент наблюдается постоянное колебание между подходами с противоположными недостатками, без вывода относительно оптимального, компромиссного варианта.

К нерешенным вопросам относятся:

- Сложность измерения качества социальных услуг и, соответственно, стандартизации качества. Даже по сравнению со смежными государственными услугами в образовании или здравоохранении, социальные услуги можно считать наиболее сложно поддающимися стандартизированному измерению качества. Это связано с тем, что по своей сути социальные услуги ориентированы на широкий спектр различных оттенков социальной уязвимости, которая крайне субъективна, зависит от множества факторов и может разрешаться множеством способов, которые очень тяжело сравнивать между собой.

Решение этой проблемы лежит исключительно в плоскости построения социальных услуг вокруг центральной роли клиента и его потребностей. Однако при этом недостаточно просто привлекать клиентов и их представителей (в том числе НПО) к процессу разработки стандартов (хотя это тоже необходимо). Речь идет о такой организации предоставления услуг, где ее правительственный заказчик, представляющий интересы клиента, был бы наделен достаточной управленческой автономией для выбора формы услуги, наилучшим образом подходящей для каждого индивидуального случая. Однако такая задача по умолчанию создает сложности для введения для услуг унифицированных стандартов.

- Сложность в разработке универсальных национальных стандартов. Чем больше предоставление социальных услуг приближается к клиенту согласно принципу «клиентоориентированных» услуг и subsidiarity, тем сложнее становится любому центральному правительству вводить единые стандарты услуг (для различных территорий, различных социально-экономических контекстов и тд). В то же время, задача защиты равного доступа граждан к государственным услугам заставляет правительство идти на компромиссы и находить определенные единые принципы. Примером такой неразрешенной дилеммы можно считать социальную политику Великобритании, где до сих пор продолжаются дискуссии на эту тему.

Одним из выходов, который там применялся, было внедрение принципа контроля социальных услуг по методу *инспекций и общего руководства*, без внедрения *обязательных стандартов качества* (это давало возможность инспектирующему органу гибче учитывать местную ситуацию и потребности клиента, и в то же время влиять на характер и качество услуг).²

- Сложность в регулярном сборе нужных данных. Как будет проиллюстрировано ниже, адекватная информация о социальной услуге, которая может позволить сформулировать полноценный и содержательный стандарт ее предоставления, требует огромного количества разнообразных данных (в том числе, о клиенте, его ситуации, методе и стоимости предоставления услуги, окружающих факторах, успешности поддержки и т.д.). Собирать такую информацию – и тем более собирать ее на

² *Performance Indicators in Social Care for Older People.* By David Chalis, Paul Clarkson, Raymond Warburton, University of Kent at Canterbury Personal Social Services Research Unit; Published by Ashgate Publishing Ltd, 2006.

постоянной основе – часто оказывается неподъемной задачей даже для стран с развитыми статистическими и контрольно-ревизионными системами. В связи с этим, многие из таких стран признают, что часто руководствуются в постановке стандартов тем объемом данных, которые они в состоянии собрать и проанализировать, хотя этот подход остается крайне неадекватным.³

На сегодняшний день, наиболее прогрессивным достижением можно считать европейскую разработку «рамочного подхода» к стандартизации социальных услуг. Этот подход описывает любую услугу как поэтапный процесс «создания благополучия» (welfare creation) для клиента и общества. В этой схеме поэтапного создания благополучия каждой услугой можно четко разделить ее различные элементы, и определить стандарт для любого из них (либо сознательно отказаться от стандартизации этого аспекта услуги).

Ниже приведена схема такого рамочного подхода. Как четко прослеживается на этой схеме, любая услуга состоит, прежде всего, из определенного ряда вложений (как «ресурсных» - времени и заработной платы персонала, закупок и т.д., так и «нересурсных» - таких как личные характеристики партнеров и влияние общей атмосферы предоставления услуги). Эти вложения уже являются возможным предметом для стандартизации. Более того, именно такого рода характеристики услуги чаще всего и становятся выбором для установки стандартов в странах пост-плановой экономической традиции.

Схема рамочного подхода к стандартизации услуг по логике «создания благополучия»⁴



³ Ibid

⁴ Ibid

С другой стороны, контроль качества услуги может (и должен стремиться) учитывать собственно результативность услуги – как промежуточную, так и окончательную. Очевидно, что промежуточный результат обычно измерить и стандартизировать намного легче (скажем, через учет существующих учреждений, количество визитов и т.д.). Однако главным показателем качества безусловно является окончательный результат – изменения в жизни клиента – и именно он, в идеале, должен быть предметом анализа и постановки задач / стандартов для поставителя услуги (будь то бюджетная организация или орган власти).

Однако даже в европейских странах, этот рамочный подход часто служит для осознания того, насколько неполным образом действующие стандарты учитывают окончательный результат. Очень часто эти стандарты останавливаются только на промежуточных результатах. Но в таком случае, ориентация на рамочный подход помогает принимать такое решение осознанно, и разрабатывать дальнейшие шаги по их улучшению.

Процедурные вопросы разработки стандартов

Учитывая отсутствие единого универсального рецепта по установлению стандартов качества, процедура их разработки должна главным образом опираться на те цели и задачи, которые ставятся перед будущей системой контроля качества ее разработчиками и ответственным ведомством. Желательно зафиксировать эти ожидания в некотором письменном документе, который мог бы использоваться в качестве рабочего ориентира и смог бы помочь принимать сложные решения и компромиссы, учитывая характер задач.

В зависимости от установленных задач, разработчики могут детализировать группу услуг, нуждающихся в стандартизации. Например, в случае с разработкой стандартов для построения децентрализованной системы финансирования (когда требуется выработать ожидания по поводу политики МСУ) или уточнения задекларированных обязательств по гарантированному минимуму услуг, эти группы могут быть очерчены более широко в качестве функциональных категорий. Если же речь идет о более конкретных задачах отбора провайдеров (например для улучшения процедур социального заказа), перечень услуг может быть более детализированным.

Следующим шагом должно быть решение по поводу того, какую из стадий процесса «создания благополучия» намеревается стандартизировать регулирующий орган. Это решение должно опираться на анализ существующих данных, на степень сложности предоставляемой услуги, и на технические возможности для контроля.

Определившись с этими позициями, разработчики в лице регулирующего органа с обязательным участием представителей клиентов и профессиональных поставщиков услуг должны отобрать более подробный список элементов услуги для стандартизации и определить измеряемые показатели для каждого из них.

В случае с показателями вложений и промежуточных результатов такие показатели могут быть более очевидными. Окончательные результаты услуги могут измеряться сложнее. Например, разработчики могут определить основные ожидания по поводу окончательного результата (например, соблюдение личного достоинства людей пожилого возраста, получающих опеку), и операционализировать эти вехи выбором определенных характеристик услуги (например, возможности проживания в отдельной комнате).

Для каждого из избранных стандартов абсолютно необходим последующий анализ его валидности и реалистичности измерения и контроля (в том числе, с точки зрения наличия необходимого компетентного органа).

Нужно дополнительно отметить, что использование стандартов качества услуг для уточнения конституционных обязательств государства перед гражданами является только техническим подспорьем, которое может проинформировать соответствующее политическое решение. Другим техническим подспорьем, которое могло бы проинформировать этот сложный выбор, мог бы стать анализ сравнительной

эффективности государственного и частного финансирования различных социальных услуг (который выходит за рамки данного отчета).

Недоработанность процедур лицензирования поставителей услуг

Процедуры лицензирования организаций, предоставляющих социальные услуги, являются важнейшим элементом контроля их качества, и неоднократно упоминались как несовершенные представителями правительства во время этого исследования. В то же время, лицензирование организаций только очень косвенно связано с вопросами системы государственных финансов и поэтому выходит за рамки этого отчета. Но тем не менее, представляется целесообразным обязательно включить эту задачу в число приоритетов для внимания рабочей группы.

Проблемы контроля качества социального заказа на республиканском уровне

Как будет подробнее описано ниже, особенно острой проблема контроля качества стоит в Кыргызской Республике в связи с необходимостью осуществлять этот контроль для услуг чрезвычайно локального характера центральными ведомствами, в том числе Министерством труда и социального развития в ходе размещения социального заказа.

В других главах этого отчета подробно описываются причины, по которым закупки такого рода (прямые закупки социальных услуг местного значения) чрезвычайно тяжело поддаются регулированию с высоты центрального уровня, и по которым соответствующий механизм крайне желательно скорейшим образом децентрализовать для исполнения МСУ.

В то же время, определенного улучшения контроля качества можно достичь уже на этом этапе, за счет улучшения прозрачности тендерных процедур, внесения более легко проверяемых характеристик качества в заявочные требования, и отработки процедур контроля (в том числе с привлечением независимых наблюдателей).

Рекомендации:

- В случае продолжения формата центрального социального заказа для поддержки инноваций в сфере предоставления социальных услуг – усиление контроля качества за счет постепенного улучшения прозрачности тендерных процедур (заявочных требований, показателей успешности, систем их проверки, вовлечения независимых наблюдателей и пр.).

3. Чрезмерная централизация услуг

Описание общих характеристик

Основная масса социальных услуг, предоставляемых за счет бюджетных средств Кыргызской Республики, финансируются из республиканского бюджета. Как видно из Таблицы 1, финансирование программ, связанных с социальной защитой, из местных бюджетов в 2007-2008 гг. составило всего 4,74% и 9,28% от общих расходов на эту статью.

Таблица 1. Расходы на социальную защиту в 2007-2008 гг.

Статья расходов	2007		2008	
	В тыс. сом	В % к общей сумме расходов на соц. защиту	В тыс. сом	В % к общей сумме расходов на соц. защиту
Социальная защита (ВСЕГО)	3,782,201	100.00%	4,659,248	100.00%
Республиканский бюджет	3,603,104	95.26%	4,226,887	90.72%
Местные бюджеты	179,096	4.74%	432,361	9.28%

Нужно отметить, что эти расходы включают не только финансирование социальных услуг, но и программы социальных выплат населению. И в то же время, есть основание считать что подобная пропорция сохраняется и собственно в финансировании учреждений, предоставляющих социальные услуги.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», вопросы местного значения практически не включают программ, связанных с предоставлением социальных услуг (Статья 18), за исключением организации осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью (п. 20). В ходе консультаций во время визита, неоднократно упоминалось, что основная масса учреждений в действительности финансируется из республиканского бюджета. Практически без исключений, новые организации, создаваемые для предоставления услуг при содействии внешних спонсоров (в том числе, международных организаций), пребывают на финансировании местных бюджетов только в отдельных случаях и ограниченное время, после чего их, как правило, представляют к передаче на республиканский бюджет.

Исследование по идентификации организаций, предоставляющих социальные услуги детям и семьям, проведенным компанией CAIC Consulting, обнаружило, что основная масса социально-уязвимых детей Кыргызстана помещены в государственные учреждения, причем только 7,4% этих детей пребывают в учреждениях муниципальной собственности (соответственно, 92,6% - в учреждениях государственной собственности). Из 82 действующих учреждений государственной собственности, финансирование из республиканского бюджета получают 50 (и еще 35 – из местных бюджетов, в т.ч. бюджетов городов Бишкек и Ош). К сожалению, информация об объемах финансирования, позволяющая численно уставить долю участия местных бюджетов в этом исследовании не собиралась.

Как уже упоминалось, бюджетное финансирование инновационных услуг НПО осуществляется в Кыргызстане путем размещения социального заказа, также являющегося частью республиканского бюджета.

Таким образом, согласно как действующему законодательству, так и действующей практике, функция социальных услуг в Кыргызской Республике сосредоточена на центральном уровне. Программные документы правительства декларируют долгосрочное намерение постепенной передачи этой функции на местный уровень.

В частности, Национальная стратегия «Децентрализация национального управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» сориентирована на максимальное соблюдение принципа субсидиарности (максимальной приближенности услуг к потребителю). В ней говорится:

«Согласно принципу субсидиарности, местные власти ближе к населению и лучше понимают, какие услуги наиболее востребованы и как они должны быть оказаны местному населению.[...] Республиканский уровень ответственен за определение политики, минимальных стандартов, обеспечение тарифами, планирование и мобилизацию крупномасштабных инвестиций. Местная государственная администрация обеспечивает управление государственной собственностью, контроль за выполнением органами МСУ общереспубликанских и национальных

государственных программ, а также исполнением делегированных государственных полномочий. **Органы местного самоуправления занимаются непосредственно оказанием услуг населению местных сообществ.»**

Однако, на данный момент, это намерение остается стратегической перспективой, в то время как практическая тенденция наблюдается в обратном направлении (постепенное перенесение на центральный уровень даже вновь создаваемых с международной поддержкой услуг).

Географическая дисперсия социальной уязвимости

В то же время, существующие данные и мнение участников консультаций в ходе визита свидетельствуют о значительной географической дисперсии проблем и приоритетов в сфере социальной уязвимости в разрезе территорий страны. Такое разнообразие является обычным явлением для большинства стран.

Примеры того, насколько разными могут быть проблемы разных регионов, можно найти в недавно проведенном при поддержке ЮНИСЕФ исследовании детской бедности в Кыргызской Республике. Это исследование выявило сильную географическую неоднородность в распределении детской бедности: относительное благополучие в Бишкеке и Чуйской области (13,1% и 31,6% проживающих в бедности детей соответственно), и намного более высокий уровень бедности в других областях, особенно в южных регионах (вплоть до 65% в Ошской области). Кроме того, это исследование демонстрирует сложные зависимости социальных рисков и уязвимости от уровня бедности, которые усиливают соответствующие географические различия в характере социальных проблем.

Предоставление социальных услуг является сферой государственной политики, чрезвычайно чувствительной к индивидуальной специфике потребностей клиентов, которые могут быть очень разнообразными. В частности, эта чувствительность проявляется в необходимости максимально эффективно выбрать приоритеты в финансировании различных видов услуг. К сожалению, выбрать эти приоритеты единым решением на республиканском уровне с учетом индивидуальных потребностей отдельных регионов практически невозможно.

В частности, даже наиболее гибкий из действующих в Кыргызской Республике механизмов финансирования социальных услуг – закупка услуг через конкурсный государственный заказ – предполагает установку тематического приоритета решением Министерства труда и социального развития.

Случай социальных услуг является ярким примером целесообразности применения принципа субсидиарности, задекларированного в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», а также в действующей Стратегии Децентрализации. В статье 16 Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» устанавливается, что государственные функции надлежит распределять между органами власти, в частности, исходя из принципа «предоставления услуг максимально нижестоящим уровнем управления, который в состоянии эффективно предоставить такие услуги».

Принцип субсидиарности для социальных услуг становится особенно острым в случае расширения меню услуг вне пределов стандартных интернатных учреждений с целью поддержки более сложного спектра уязвимости. Такое расширение имеет смысл прежде всего для удовлетворения индивидуальных потребностей клиентов, и потому значительно выигрывает от максимальной приближенности финансирующего ведомства к клиентам (то есть, от децентрализации этой функции).

Безусловно, принцип субсидиарности также соотносит гибкость в учете местной специфики со способностью органа власти эффективно предоставлять такие услуги. В частности,

уполномоченный орган власти должен обладать достаточной способностью разрабатывать политику предоставления услуг на своей территории, анализировать потребности клиентов и представлять их интересы, проводить соответствующие тендерные процедуры и тд. Такие возможности, вероятнее всего, пока что отсутствуют на местном уровне. Однако, для постепенного построения эффективной системы децентрализованного предоставления социальных услуг, необходимо уже на первых этапах максимально четко понимать, какой из уровней власти в идеале был бы самым эффективным представителем местных потребностей.

Рекомендации:

- Провести подробное статистическое исследование для проверки гипотезы о значительности межтерриториальных отличий в характере социальной уязвимости населения. Проинформировать рабочую группу о результатах исследования (приоритет: низкий).

Проблемы контроля качества социального заказа на республиканском уровне

Значительной проблемой размещения социального заказа из республиканского бюджета являются трудности контроля качества предоставляемых заявщиками услуг. На сегодняшний день, национальные системы контроля качества (например, унифицированные стандарты предоставления услуг и наличие органов, уполномоченных и компетентных для их проверки) практически отсутствуют. Министерство труда и социального развития, как орган, ответственный за проведение тендерных процедур, практически не имеет возможности проверять и улучшать качество исполненных работ. При значительном количестве участников социального заказа, их географической дисперсии, и инновативном характере предлагаемых к финансированию услуг, зачастую Министерство не имеет возможности для даже элементарной проверки основных параметров организации-участника и проделанных ею работ.

Рекомендации:

- Децентрализация механизма социального заказа и передача его на местный уровень (приоритет: высокий).

4. Горизонтальные межбюджетные разрывы

Проблема горизонтальных и вертикальных бюджетных разрывов

Центральное правительство каждой страны сталкивается с задачей «выравнивания» местных бюджетов – передачей средств в бюджеты местного уровня с целью обеспечения равного доступа жителей всех территорий к установленному объему государственных услуг.

Как правило, эта задача состоит из двух основных частей. С одной стороны, центральное правительство всегда оставляет за собой ответственность за ряд обязательств перед гражданами страны, которые устанавливаются национальным законодательством, но предоставление которых из центра неэффективно и требует определенной степени децентрализации. Децентрализация функций, по сути, означает, что местные органы власти получают определенные дополнительные расходные обязательства, и таким образом возникает вопрос, из каких доходных источников они будут финансироваться. Другими словами, функциональная децентрализация всегда создает определенный **«вертикальный разрыв»**, то есть разрыв между расходными обязательствами и местными финансовыми возможностями. В задачи центрального правительства входит выбор метода покрытия этого вертикального разрыва. В арсенал возможных методов

входит полная передача налогов на местный уровень, их расщепление, а также внедрение разнообразных трансфертных схем.

Другой частью задачи выравнивания в любой многоуровневой бюджетной системе является выработка позиции относительно неизбежных отличий между регионами в их способности финансировать государственные услуги. Такие отличия между бюджетами одного и того же уровня в данном случае считаются **«горизонтальным разрывом»**. Как правило, правительство применяет определенные механизмы горизонтального выравнивания между бюджетами, по крайней мере в части тех услуг, где за центром остается законодательно закрепленная ответственность перед определенными категориями граждан.

Системы, которые строят различные страны для выравнивания вертикальных и горизонтальных бюджетных разрывов, очень отличаются и зависят от множества факторов, в том числе от специфики политических систем, от представлений этой страны о разделении обязанностей между уровнями власти, а также от предпочтений электората относительно оптимальной степени выравнивания между регионами, и тд.

Неравномерность доступа к социальным услугам в разрезе территорий (гипотеза).

Данных в наличии у этого анализа недостаточно для уверенной констатации наличия значительных горизонтальных разрывов между территориями Кыргызской Республики в доступе к социальным услугам. Однако по ряду не прямых свидетельств можно предположить, что этот доступ может быть крайне неоднороден.

В частности, в Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» упоминается, что «действующая модель децентрализованных межбюджетных отношений не способствует укреплению финансово-экономических основ МСУ. В результате этого имеется резкая дифференциация регионов по уровню бюджетной обеспеченности, отсутствие у органов МСУ реальных стимулов в повышении собираемости налогов и других поступлений».

Географическое распределение организаций, предоставляющих социальные услуги детям и семьям
(для организаций всех форм собственности, по материалам CAI Consulting)



Данные исследования по идентификации организаций, предоставляющих услуги детям и семьям, проведенное при содействии ЮНИСЕФ компанией CAIConsulting, позволяют отметить значительную концентрацию таких организаций (всех форм собственности) на севере страны, и особенно в Чуйской области (включительно с городом Бишкек) (см. карту, приведенную выше). При этом, согласно Исследованию по детской бедности ЮНИСЕФ, южные регионы имеют более высокую плотность населения, и намного более выраженные проблемы детской бедности и связанные с ними аспекты социальной уязвимости. Это исследование непосредственно указывает на связь между уровнем бедности семьи и неудовлетворительными результатами ребенка в школе, плохим здоровьем, злоупотреблением наркотическими веществами, а также уголовным и антисоциальным поведением.

Кроме того, в этом же Исследовании упоминаются значительные проблемы доступа до социальных услуг для детей и семей из труднодоступных районов отдельных областей. Особенно острой является эта проблема для детей-инвалидов, которые практически не имеют возможности получить навыки самостоятельной жизни с их проблемами. Из-за слабого покрытия таких труднодоступных территорий качественными услугами, многие дети, нуждающиеся в поддержке, остаются вовсе не замеченными и не получают никакой помощи.

Рекомендации:

Как уже упоминалось, выравнивание горизонтальных разрывов в финансировании различных услуг требует разработки комплексной системы распределения обязанностей между уровнями власти. Некоторые аспекты этой задачи рассматриваются дальше в этом отчете. Одним из первых шагов для разработки такой системы является четкое понимание существующих различий между территориями в доступе к услугам, которые и должны становиться предметом для выравнивания.

В связи с этим, следует поддержать проведение более подробного сравнительного исследования доступа к социальным услугам и результатов обеспеченности такими услугами в разрезе территорий страны. Исследование должно ответить на вопрос, насколько система бюджетного финансирования обеспечивает равный доступ к этой центральной государственной функции жителей страны, независимо от места их рождения и проживания (приоритет: средний).

Неравномерность бюджетного и экономического потенциала территорий

Основной причиной горизонтальных перекосов в доступе различных территорий к социальным услугам часто является дисперсия их собственного экономического потенциала, и влияние этих различий на возможности местных бюджетов.

Как будет обсуждаться в следующей главе, специфика Кыргызской системы межбюджетных отношений на сегодняшний день состоит в значительной роли центральных доходных источников (и, в частности, не прямых налогов, особенно НДС, и таможенных сборов) в финансировании социальных услуг. Но, в то же время, в долгосрочной перспективе способность местного самоуправления изыскивать местные ресурсы для повышения эффективности услуг для своего населения должна играть усиливающуюся роль. Поэтому понимание различий в экономическом потенциале (их характера и глубины) также является одним из первых шагов для построения эффективной системы бюджетного выравнивания.

Как и в случае с социальной уязвимостью, наличие некоторой дисперсии в экономическом потенциале между территориями также является нормальной ситуацией для любой страны. Сложность анализа межтерриториальных экономических различий в Кыргызстане повышается в связи со значительной ролью теневого сектора в экономике, и, в частности, формальных и неформальных частных денежных переводов из-за рубежа.

Рекомендации:

- Провести сравнительное исследование возможностей различных территорий для самостоятельного финансирования дополнительных социальных функций.

Отсутствие горизонтального бюджетного выравнивания для социальных услуг

Законодательно регулируемая система (горизонтального) выравнивания доступа жителей разных регионов к государственным услугам в Кыргызской республике представляет из себя передачу из республиканского бюджета в местные бюджеты трансфертов выравнивания.

Этот вид трансфертов имеет относительно незначительный вес в доходах местных бюджетов: как видно из Таблицы 2, этот денежный ресурс составил всего лишь 2,2% и 3,4% в 2007 и 2008 годах соответственно. Объем трансферта выравнивания для каждой территории определяется по методологии, определенной в постановлении Правительства Кыргызской Республики «Методика расчета выравнивающих грантов». Согласно этой методологии, трансферт выравнивания должен покрыть в каждом бюджете расчетный разрыв между прогнозными доходами местного бюджета из расщепленных источников (например, подоходный и земельный налоги) и условным объемом расходов на ограниченный набор услуг – ЖКХ, отдельные программы в образовании, культуре и религии, а также государственные услуги общего значения. Этот расчетный объем расходов определяется по формуле пропорционально количеству населения соответствующей территории, с применением ряда корректирующих коэффициентов.

Таким образом, социальные услуги для уязвимых категорий граждан не входят в сферу действия этого выравнивающего механизма.

Поскольку большинство услуг финансируются непосредственно из республиканского бюджета, и объемы финансирования для каждого учреждения определяются соответствующим центральным ведомством исходя из норм расходования средств, можно сказать, что определенное выравнивание в системе предоставления услуг осуществляется вручную, через управленческие решения относительно распределения сети учреждений по регионам страны. Однако такой подход к проблеме можно считать достаточно рискованным, поскольку он во многом отталкивается от существующего распределения социальной инфраструктуры, не всегда учитывает анализ охвата услугами жителей разных территорий, и страдает от значительной инертности.

Рекомендации

Очевидно, что внесение социальных услуг в систему общего межбюджетного выравнивания может быть сопряжено только с общим процессом децентрализации этих программ и передачей их (в целом или частичном объеме) на финансирование из местных бюджетов. Ведь только в таком случае министерство финансов получит возможность корректировать финансовые возможности различных бюджетов для предоставления социальных услуг, и выравнивать различия между ними. Поэтому в части этой проблемы, рекомендуемые задачи совпадают с общей работой в направлении делегирования сферы социальных услуг местным бюджетам и более активного вовлечения местных органов власти в их предоставление.

Незначительный объем предельных собственных доходов местных бюджетов

Местные источники доходов – то есть такие доходы, для которых местные органы власти имеют возможность самостоятельно устанавливать ставку налогообложения – являются залогом так называемой «предельной доходной гибкости» в предоставлении услуг

населению. Другими словами, наличие таких источников дает местным органам власти возможность ввести на своей территории дополнительный налог (то есть, повысить его ставку) для увеличения объема или качества местных услуг – в случае наличия у местного населения соответствующей воли и потребности.

Даже при сегодняшнем распределении ответственности за социальные услуги с решающей ролью республиканского бюджета, доступ к местным доходам играет значительную роль в политике местных органов власти относительно дополнительных мероприятий по социальной защите и поддержке уязвимых категорий (хотя бы в сфере мероприятий по работе с детьми и молодежью, предусмотренных в качестве вопросов местного значения действующим Законом «О местном самоуправлении»). По мере возрастания местного участия в предоставлении услуг (как это предусмотрено на долгосрочную перспективу основными программными документами), роль собственных источников в повышении эффективности политики предоставления услуг будет только расти.

На сегодняшний день, объем собственных доходов местных бюджетов Кыргызской Республики остается крайне незначительным. Как видно из Таблицы 2, к таким источникам относятся налоги на имущество, землю и специфические услуги, которые составляли в 2007 и 2008 гг. 9,01% и 8,16% общего объема местных доходов соответственно. Острота проблемы упоминается в Национальной стратегии «Децентрализация национального управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», где в частности говорится: «органы МСУ находятся в трудном финансовом положении, испытывая в большинстве случаев острый дефицит в финансовых ресурсах».

Введение с начала текущего года налога на недвижимое имущество является очень прогрессивным шагом, учитывая, что по своей сути этот налог относится к разряду наиболее эффективных местных доходных источников. Однако значительность и устойчивость поступлений от этого налога остается на сегодняшний день неопределенной.

Другим потенциальным источником расширения местных доходов могло бы стать продолжение реформирования налога с дохода физических лиц, для которого возможны различные схемы введения местных надбавок к национальной налоговой ставке. Однако, как также видно из Таблицы 2 и подробнее описано в следующей главе о вертикальных бюджетных разрывах, хотя подоходный налог и является одним из самых масштабных бюджетных источников Кыргызстана, его объем все же значительно ниже по сравнению с непрямыми источниками, и в особенности с налогом на добавленную стоимость. Это связано прежде всего с особенностью сегодняшней экономической ситуации в стране, когда значительная часть доходов граждан получается в виде неформальных платежей либо переводов из-за рубежа, которые с чрезвычайным трудом подлежат прямому налогообложению.

В связи с этим, сложно надеяться, что расширения собственной доходной базы местных бюджетов можно было бы достичь в ближайшем времени передачей или созданием дополнительных источников. Главным потенциалом расширения этой базы является постепенный рост, в долгосрочной перспективе, доходов и платежеспособности населения в целом, а также уменьшения доли неформальных платежей, с ориентацией на увеличение доли подоходного налога, остающегося в распоряжении местных бюджетов.

5. Вертикальные межбюджетные разрывы

Общее описание ситуации

Как уже упоминалось в предыдущей главе, «вертикальным разрывом» в системе межбюджетных отношений считается разрыв между расходными обязательствами и финансовыми возможностями местных органов власти, возникающими в ситуации

децентрализованного предоставления государственных услуг. Учитывая, что финансировать все государственные услуги из центрального бюджета невозможно, такие вертикальные разрывы возникают всегда – и подлежат покрытию выделением средств из центрального бюджета. В случае же, если это покрытие недостаточно (несоразмерно объему передаваемых расходных полномочий), соответствующие полномочия называют «непрофинансированным мандатом».

На сегодняшний день, через местные бюджеты Кыргызстана осуществляется примерно 30% общих государственных расходов в стране. Эти расходы – вопросы местного значения – включают ряд услуг, преимущественно касающихся организации систем жизнеобеспечения и благоустройства территории. Основная часть этих децентрализованных расходов финансируется расщеплением подоходного налога, и дополняется незначительными местными доходами (около 9% общего объема местных доходов), а также рядом трансфертов из центрального бюджета (около 30% общего объема местных доходов).

Основная часть консолидированного бюджета Республики формируется за счет непрямого налогообложения личного потребления – налога на добавленную стоимость, который (до недавнего времени и до проведения налоговой реформы) был самым крупным доходным источником и составлял (в 2008 г.) 36% всех доходов. Для сравнения, сборы подоходного налога в этом же году составили только 9% доходов бюджета. Такая ситуация является вполне естественной, учитывая значительную долю неформальных доходов населения и доходов от денежных переводов из-за рубежа.

Именно эта основная часть бюджета является главным и наиболее устойчивым на сегодняшний день источником финансирования социальных услуг.

При действующем распределении ролей между уровнями власти, когда предоставление услуг пребывает практически в полном объеме на республиканском бюджете, финансирование осуществляется непосредственным распределением средств ответственными центральными ведомствами. Однако даже в случае децентрализации этой функции – то есть передаче в местные бюджеты расходов на определенные виды социальной поддержки уязвимым категориям граждан – финансирование должно будет осуществляться из этого источника, например через выделение соответствующего трансферта. В таком случае, для разработки эффективной схемы децентрализации, правительство и местные органы власти столкнутся с рядом задач и вопросов, описанных ниже.

Остаточная неопределенность в распределении расходных полномочий между уровнями власти

Как и большинство стран пост-советского пространства, Кыргызская Республика унаследовала систему межбюджетных отношений, построенную на крайне централизованном вертикальном подчинении местных органов власти вышестоящему уровню в вопросах организации услуг, а также на так называемой бюджетной «матрешке». В условиях «матрешки», каждый уровень власти имел возможность практически ручного управления бюджетами нижестоящего уровня, и практически не имел возможности влиять на бюджетные решения последующих уровней (например, центральные министерства имели крайне неопределенные представления о принципах распределения средств на уровне сельских районов, где сохранялась значительная непрозрачность). В таких условиях, распределение ролей и финансовых потоков между уровнями власти было непрозрачным, несистемным, и часто необоснованным (в том числе в смысле наличия непрофинансированных центральных мандатов на местные бюджеты).

Реформы межбюджетных отношений, происходящие в Кыргызской Республике в последние годы, смогли значительно систематизировать это распределение ролей. В частности, этой цели служит Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», который достаточно четко определяет «дела местного значения» и принципы межбюджетных отношений. Кроме того, как этот закон, так и Национальная

стратегия «Децентрализация национального управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» определяют принципы и вехи последующих сдвигов в распределении обязанностей: какие услуги в будущем будет целесообразно децентрализовать и на каких условиях (прежде всего, на условии обязательного контрактного сопровождения и передачи соответствующих финансовых средств).

Однако, этот процесс систематизации все же пребывает в стадии развития, и даже закрепленное в законодательстве разделение функций на сегодняшний день воплощено не в окончательном объеме. Ярким примером такой остаточной неясности являются расходы на образование. В то время как эта государственная функция четко отсутствует среди перечня вопросов местного значения, в реальности из республиканского бюджета сегодня финансируются только те образовательные расходы, которые связаны собственно с учебным процессом (в основном, зарплаты персонала). Обеспечение учебных заведений жилищно-коммунальными услугами до сих пор финансируется местными бюджетами, несмотря на то, что эти расходы являются неотъемлемой частью предоставления образовательных услуг. Эта ситуация четко осознается всеми участниками межбюджетных отношений, в том числе Национальным Агентством Кыргызской Республики по делам местного самоуправления, и вызывает беспокойство на местном уровне.

Кроме того, несмотря на задекларированную полную ответственность республиканского уровня в предоставлении собственно социальных услуг, многие местные органы власти де факто сталкиваются с потребностью финансирования различных услуг в сфере социальной защиты. Как правило, такие ситуации возникают в ходе работы проектов по созданию новых услуг или организаций (чаще всего, при поддержке международных организаций), которые часто ставят задачу передачи вновь создаваемых услуг на местный бюджет. Однако, как правило, даже в случае принятия на местный бюджет таких новых услуг, со временем соответствующий орган местной власти оказывается вынужденным ставить вопрос о привлечении средств республиканского бюджета. Таким образом, в сфере социальных услуг все еще наблюдается неразграниченность полномочий и необходимость принимать соответствующие решения в ручном режиме.

Эта ситуация продолжающейся неопределенности вызывает озабоченность местных органов власти, что отразилось, в частности, в тексте Национальной стратегии децентрализации:

«Затянулся процесс передачи функций и соответствующих финансово-экономических ресурсов органам МСУ, отсутствует механизм их передачи.»

Описанная неопределенность относительно *сегодняшних* обязательств ощутимо влияет на позицию органов МСУ в диалоге относительно перераспределения обязательств в *будущем*, в случае проведения любых реформ по децентрализации. До наведения полной ясности в этом вопросе, трудно ожидать, что органы МСУ проявят готовность взять на себя ответственность за дополнительные полномочия в социальной сфере.

На данный момент, позиция МСУ относительно ответственности за социальные услуги характеризуется скорее стремлением в первоочередном порядке четко и практически закрепить то распределение ответственности, которое определено в действующем законодательстве – а именно, полную ответственность за эту сферу республиканского уровня. В связи с этим, судя по проведенным консультациям, вероятным развитием событий может стать *сокращение* специалистов социальной сферы в штатах МСУ с целью исключить риски создания оснований для исполнения социальных функций, которые не присущи этому бюджетному уровню.

Рекомендации:

Скорейшее окончательное распределение расходных полномочий между уровнями власти *согласно действующим договоренностям* является чрезвычайно важным условием для восстановления конструктивного диалога между ними относительно *новых договоренностей на будущее*, в том числе в ходе возможной в будущем децентрализации социальных услуг. Участникам реформ следует максимально содействовать завершению

этого процесса. В частности, активной поддержки требуют инициативы представителей местного самоуправления по ликвидации остаточных элементов непрофинансированных мандантов. Инициативы по сокращению штатов специалистов социальной сферы на местном уровне следует воспринимать с пониманием проблематики разграничения функций. Для разрешения этой проблемы необходимо выработать решение, максимально учитывающая обеспокоенность местных органов власти непрофинансированными мандатами в социальной сфере.

Отдаленность перспектив делегирования функции социальных услуг

Действующая Национальная стратегия «Децентрализация национального управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» и Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» устанавливают возможность для делегирования социальных услуг на местный уровень в будущем. Эта возможность остается теоретической, но наиболее перспективной траекторией развития межбюджетного финансирования социальных услуг.

Избранные в этих законодательных актах подходы к возможности делегирования чрезвычайно прогрессивны и создают фундамент для решения этого вопроса в будущем самым эффективным образом. В частности, стратегически важным являются следующие позиции:

1. Установление общего направления реформ в сторону максимальной децентрализации. В Стратегии децентрализации говорится:

«Согласно принципу субсидиарности, местные власти ближе к населению и лучше понимают, какие услуги наиболее востребованы и как они должны быть оказаны местному населению.»

2. Установление принципов децентрализации на принципах функционального делегирования.

Делегирование является одним из трех возможных методов децентрализации, которые отличаются между собой по степени регуляторной и финансовой автономии, передаваемой МСУ:

- Наименьшей степенью децентрализации считается «деконцентрация», когда местный уровень власти получает задание исполнять решения вышестоящего правительства, получая на это задание объем финансового ресурса, точно рассчитанный как стоимость предстоящих затрат.
- Следующим по глубине является «делегиование» функций – когда МСУ получают дополнительную возможность влиять то, как и в каком объеме должны предоставляться децентрализованные услуги, хотя центральное правительство также оставляет за собой право голоса в этом решении. Соответственно, объем передаваемого финансового ресурса на такие задачи рассчитывается менее точно – исходя не из точной стоимости конкретных услуг, а из компромисса между наличным объемом средств и общими ожиданиями результата, предполагая, что местная автономия в принятии организационных решений и невозможности предсказать их точную стоимость.
- Самым мощным методом децентрализации является «деволюция», то есть полная передача права принимать решения в определенной сфере на местный уровень.

Положения приведенных законов описывают принципы возможной в будущем децентрализации именно на условиях делегирования. В частности, в Стратегии децентрализации говорится:

«Для улучшения качества предоставляемых социальных услуг, оказываемых на местном уровне, необходимо четко разграничить полномочия по доходам и расходам каждого территориального уровня местного бюджета и законодательно закрепить самостоятельность органов МСУ в распределении финансовых ресурсов.»

Кроме того, Статья 20 Закона «О местном самоуправлении» определяет соответствующую процедуру именно как «делегирование» и содержит позиции, позволяющие ожидать именно такой степени автономии при передачи функций:

- Делегирование полномочий исключительно на основании специального закона или договора между органами государственной власти и МСУ (Пункт 2).
- Обязательное сопровождение договора о делегировании установлением «порядка государственных условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами» (Пункт 2) и предусмотрением «целевых трансфертов из республиканского бюджета в местный бюджет или определением источников финансирования, необходимых для осуществления делегированных полномочий» (Пункт 3).
- Требование четкого определения требований к отчетности о выполнении функций и механизмов их контроля со стороны вышестоящего уровня (Пункт 5).

В то же время, следует отметить ряд текущих рисков для продвижения децентрализации в социальных услугах именно по этому пути:

- Возможность двоякой трактовки Статьи 20 Закона «О местном самоуправлении». Несмотря на терминологический акцент этой статьи на *делегировании* как варианте передачи полномочий, перечисленные этой статьей атрибуты такого договора на самом деле оставляют возможность намного более слабой децентрализации. Эта статья не предусматривает основной черты делегирования – свободы МСУ в распределении финансового ресурса в рамках местной политики предоставления услуг. Руководствуясь положениями этой статьи, можно представить передачу на местный уровень директивных заданий по оплате деятельности тех или иных учреждений, без предоставления автономии в организации местной системы предоставления услуг, без возможности перераспределения средств между интернатными и неинтернатными видами услуг, без полномочий оптимизировать действующую инфраструктуру и т.д.
- Общая сложность внедрения схем делегированных расходов при недостаточном опыте партнерских отношений между уровнями власти. Делегирование является одной из наиболее требовательных форм партнерских отношений, в том числе финансовых отношений на уровне органов власти. Делегирование всегда предполагает значительную степень доверия между двумя сторонами, и, в то же время, наличие ряда надежных, прозрачных механизмов для контроля действий другой стороны.

В странах пост-советской организации государственных финансов, функциональное делегирование является новой формой межуровневых отношений, которая легко путается и на практике часто смешивается с обычным режимом деконцентрированного исполнения центральных заданий нижестоящими органами.

Ниже в Выноске 2 приведен пример подобных сложностей, с которыми остро столкнулась реформа межбюджетных отношений в Украине.

- Выбор уровня покрытия для осуществления делегированных услуг. Залогом эффективности делегирования услуг является выбор такой степени децентрализации, при которой услуга будет, с одной стороны, максимально приближена к клиенту, а с другой – будет предоставляться уровнем власти способным обеспечить эффективное управление этой услугой на своей территории. В случае с социальными услугами, такая «способность» должна

включать, кроме прочего, возможность гибкого перераспределения ресурсов между формами услуг, в том числе между достаточно специализированными услугами на базе стационарных учреждений.

Зачастую, осуществить такую сбалансированность на территории отдельного населенного пункта достаточно тяжело, поскольку интернатные учреждения часто вынуждены оказывать услуги воспитанникам из разных городов и поселков. В связи с этим, при децентрализации социальных услуг остро встает вопрос уровня местной власти, который наилучшим образом расположен для разработки эффективной *местной* политики социальных услуг.

Как иллюстрируется в Выноске 2, этот вопрос остается в частности нерешенным для украинской системы социальных услуг. Предварительные расчеты и консультации сходятся во мнении, что наиболее оптимальным уровнем для децентрализации этой функции в Украине является уровень области. Однако дальнейшее рассмотрение такого варианта пока не получает развития по ряду политических и институциональных причин.

Как уже упоминалось, Стратегия Развития Страны на 2007-2010 гг. предусматривает создание сети социальных услуг на районном уровне. На данный момент, такой сценарий представляется трудноосуществимым, учитывая отсутствие осязаемого органа бюджетной политики на уровне районов. Таким образом, вопрос уровня децентрализации для этой функции представляется неразрешенным.

Выноска 2. Опыт внедрения делегированных государственных полномочий в Украине

Межбюджетные отношения являются сферой, в которой Украина пережила самые видимые из всех законодательных изменений, связанных с децентрализацией. В 2001 году в стране был принят Бюджетный кодекс, который установил весьма децентрализованную систему отношений со значительной расходной автономией на уровне областей, районов и городов областного значения.

Новая система была задумана как фискальная платформа для передачи на местный уровень ощутимой свободы в принятии решений в образовании, здравоохранении и предоставлении социальных услуг уязвимым категориям граждан. Для финансирования этих децентрализованных расходов, на местный уровень предполагалось передавать масштабный трансферт выравнивания. Его объем рассчитывался таким образом, чтобы одновременно сгладить различия между регионами, и покрыть вертикальный разрыв между относительным доходным потенциалом и относительными расходными потребностями на делегированные функции. Очень важно, что для реализации свободы и эффективности в расходовании средств на местном уровне, формула расчета трансфертов выравнивания была сориентирована на различия между территориями в объективных показателях (например, в количестве населения), а не в показателях существующей инфраструктуры (например, количества существующих школ или больниц).

Однако, первые же годы действия новой системы межбюджетных отношений обнажили ряд недоработок, которые на сегодняшний момент практически нивелируют ее положительные последствия. Одним из самых главных недостатков оказался половинчатый объем реформ. В частности, хотя реформа передала местным органам власти бюджетную ответственность за определенные виды расходов и даже значительный ресурс на их финансирование, по-прежнему централизованными (закрепленными за центральными ведомствами) оставались регуляторные полномочия и возможность менять подходы в организации услуг. Это означало, что местные органы власти столкнулись по сути с деконцентрированной задачей: оплатой определенных видов услуг, установленных и регулируемых из центра. Однако при этом финансовый ресурс на эту задачу рассчитывался согласно принципу делегирования – исходя не из точной стоимости услуг, а из относительной потребности каждой территории в сравнении со средним по стране (ведь при делегировании услуги предполагается, что местный орган власти имеет возможность оптимизировать предоставление услуг и таким образом достигать экономии средств). Более того, в этой ситуации местные органы власти также не получили доступа к значительным источникам собственных доходов – что не позволяло использовать и этот механизм для покрытия возникших непрофинансированных мандатов.

Можно считать положительным моментом, что возникшие противоречия остро поставили в Украине вопрос окончательного и более прозрачного распределения полномочий между уровнями власти (что является залогом выбора между делегированием и деконцентрацией). На данный момент, эта тема находится в центре дискуссий и исследований, но окончательного решения по ней пока так и не принято.

Сопряженной открытой проблемой остается выбор для каждой из государственных функций оптимального уровня власти, способного эффективно и наиболее приближенно предоставлять соответствующие услуги населению своей территории. В Украине сегодня остается четыре уровня управления – 1). центр, 2). области, 3). города областного значения и районы, а также 4). села, поселки и города районного значения (которые остаются в бюджетном и административном ореоле районов). Изначально, практически для всех услуг была избрана достаточно высокая степень децентрализации. Однако, со временем, стало очевидным, что не каждый уровень власти обладает достаточным техническим потенциалом и географическим покрытием для эффективного управления соответствующими услугами. В связи с этим, в последние годы в Украине наблюдалась ре-централизация некоторых услуг на вышестоящий уровень.

Сходные вопросы возникают сегодня и для распределения полномочий в сфере финансирования социальных услуг. На сегодняшний день, эти полномочия по сути распределены между районным/городским и областным уровнем (на областном уровне находится ответственность за финансирование наиболее специализированных учреждений). Однако такая разорванность ответственности не позволяет рассчитывать, что единое ведомство сможет со временем осуществлять сбалансированную политику предоставления социальных услуг, разрабатывать их баланс и предлагать клиентам взвешенное меню альтернативных вариантов. В связи с этим, на повестку дня часто ставится вопрос об усилении роли областного уровня в разработке такой местной политики.

Рекомендации:

- Разработать обобщающее описание законодательной базы, на основании которой социальные услуги смогут в будущем передаваться для исполнения на местном уровне в качестве делегированных функций. Проинформировать всех заинтересованных участников о различиях в формах децентрализации, которая может при этом возникнуть (а именно, об отличиях между делегированными и деконцентрированными полномочиями). Провести анализ позиций относительно того, какая именно из этих форм децентрализации является желаемой и оптимальной.
- Обеспечить максимально активное участие Рабочей группы в будущей деятельности по разработке плана реализации Стратегии децентрализации. Разработка такого практического плана действий подразумевается в тексте этого документа, где сказано:
«После официального вступления в силу настоящей Стратегии практическая ее реализация будет осуществлена посредством реализации Правительством Кыргызской Республики комплексных мероприятий по децентрализации государственного управления и развитию МСУ до 2010 года».

Отсутствие регионального уровня

Роль и сила регионального самоуправления в любой стране относится к одному из самых сложных и дискуссионных вопросов построения многослойной системы государственного управления в мире. Сложность этого вопроса обычно состоит в наличии на центральном уровне определенной степени тревоги относительно рисков территориальной целостности страны и угрозы «регионализации», то есть такого политического усиления отдельных территорий, которое могло бы противоречить воплощению на этих территориях общей государственной политики и, возможно, создавать вероятность дальнейшей федерализации. Но, в то же время, продуманная и стратегическая децентрализация и укрепление регионального звена в качестве партнерского сотрудничества с центральным правительством во многих случаях показала себя как самый эффективный способ укрепить целостность унитарных государств и смягчить угрозы внутренних конфликтов и напряженностей в этих странах.

В частности, политика регионализации является определяющим институтом Европейского Союза, где развитие регионов и межрегионального сотрудничества является политическим и финансовым приоритетом. В частности, в Рекомендациях Совета Европы в 1999 году регионализация была провозглашена ценным инструментом «избежания напряженности, и даже конфликтов, внутри отдельных государств». На поддержание регионов как важнейшего звена государственной власти специально направлены крупные потоки структурных финансовых фондов Европейского Союза, и развитие регионального самоуправления

остается одним из главных требований в процессе адаптации новых стран-членов к европейским стандартам. Однако даже в европейском контексте, эта политика вызывает немало противоречий (в особенности со стороны небольших стран, таких как Словения или Эстония), что проявляется, например, в трудностях в принятии на европейском уровне Хартии о региональном самоуправлении.

Неоднозначность вопроса регионального самоуправления только возрастает для стран пост-советского пространства. Например, как видно из Выноски 2, именно роль регионального (областного) уровня до сих пор является камнем преткновения в процессе децентрализации социальных услуг в Украине. Кроме того, специальные исследования сходятся во мнении, что вопрос регионализации особенно специфичен для стран Азии⁵, чьи культурные и исторические традиции часто отличаются от европейских.

Реформы межбюджетных отношений, которые были проведены в Кыргызской Республике в последние годы, характерны достаточно радикальным вариантом решения этого вопроса, учитывая, что бюджетная роль районного и областного звена в ходе этих реформ была практически упразднена.

Во время консультаций для этого исследования, центральные ведомства Кыргызской Республики не высказали обеспокоенности технической нагрузкой, возникшей в результате этих реформ, связанной с необходимостью налаживания прямых финансовых отношений правительства с каждым местным бюджетом страны. И в то же время, как Министерство финансов, так и Министерство труда и социального развития, признают, с одной стороны, трудности контроля качества местных услуг из центра, а с другой – техническую и политическую слабость многих айыл окмоту в эффективном осуществлении местной расходной политики. Эта дилемма может стать только острее в процессе дальнейшей функциональной децентрализации.

Рекомендации:

- Учитывая неоднозначность проблематики регионального самоуправления, традиционную роль регионального звена в осуществлении социальной политики в других странах, а также относительно недавнюю историю соответствующих реформ в Кыргызской Республике, представляется целесообразным продолжить анализ результатов этих реформ с постоянным информированием Рабочей группы.
- Изучить технические возможности, которые существуют на местном уровне для разработки стратегических решений в управлении социальными услугами на своей территории (в виду возможного делегирования этой функции в будущем).
- Изучить существующие возможности местного самоуправления для регионального сотрудничества и исполнения совместных проектов в социальной сфере.
- Проинформировать членов рабочей группы про опыт регионального сотрудничества в других странах, в частности в рамках региональной политики европейских стран.

6. Проблемы институциональных отношений

Отсутствие единого видения курса и последовательности реформ в рабочей группе

Разработка стратегических решений в политике предоставления социальных услуг (как и в большинстве принципиальных вопросов государственной политики) является одной из наиболее сложных задач для государств переходного периода, и особенно для стран с

⁵ Reflections on regionalisation in Europe: lessons for Asia? By Bernhard Zepter, Published online: 27 October 2007, # Springer-Verlag 2007.

традициями планового государственного устройства. Сложность состоит прежде всего в необходимости согласования этой политики между ведомствами, уровнями власти, представителями разных секторов и электоратом.

Расхождение во взглядах на курс реформ, и даже острые конфликты, присущи любому политическому процессу, и неизбежно обостряются в случае наличия финансовых рисков для некоторых из участников диалога (например, в случае резкой деинституционализации услуг). Наиболее эффективный путь разрешения этих проблем состоит в последовательных консультациях относительно основных линий разлома во взглядах, и поиске компромиссных решений до начала разработки соответствующих законодательных актов (а не по факту их принятия). В идеале, такие политические компромиссы могут воплощаться в принятие участниками реформ «белых книг», описывающих общее видение дальнейших шагов. Даже не имея юридической силы, такие документы часто позволяют значительно облегчить дальнейшее сотрудничество между ведомствами, надлежшим образом представить намерения реформ неправительственному сектору, электорату и международной общественности.

Вторичность формальных договоренностей на этом этапе является важнейшей чертой политического процесса для достижения реальных сдвигов в системе социальных услуг. Именно поэтому, на этом этапе, очень эффективной могла бы быть деятельность Рабочей группы в режиме «целевых заседаний» (“task force meetings”), которые могли бы последовательно рассматривать отдельные конфликтные вопросы (например, отталкиваясь от предварительного списка проблемных вопросов и рекомендаций, предложенных в этом отчете).

Рекомендации:

- Проведение серии «целевых рабочих подгрупп» с целью выявления и обсуждения основных разногласий относительно курса реформ.
- Разработка «Белой книги» (концептуального документа), воплощающей компромиссное видение курса реформ членами рабочей группы.

Необходимость дальнейшего адвокацирования деинституционализации услуг

Правительственный и неправительственный сектор Кыргызской Республики уже прошел большой путь к пониманию проблемы реформ в социальной поддержке уязвимых категорий населения. Об этом свидетельствует задекларированный в основных программных документах курс на повышение роли клиента, максимальном приближении услуги к человеку и его окружению, гибкому и деликатному учету различных социальных потребностей. Кроме того, участники реформ в Кыргызстане уже обладают набором данных и исследовательских результатов, которые не всегда имеются в наличии у других стран региона. ЮНИСЕФ Кыргызстан уже располагает исследованиями о сравнительных жизненных успехах детей, выросших в различных формах опеки и в родных семьях, что может быть использовано (и уже используется) для продвижения идеи деинституционализации.

Однако в ходе консультаций для написания этого отчета, многие представители правительства и неправительственных организаций упоминали о продолжающейся неосведомленности многих высокопоставленных участников реформы о проблемах сегодняшнего режима предоставления услуг, о негативных последствиях экономии на масштабах в сфере социальной поддержки уязвимых (например в случае крупных интернатов), о преимуществах услуг в семье и общине. Продолжение широкого адвокацирования этой проблематики остается важным заданием для сторонников реформы в Кыргызстане.

Рекомендации:

- Выборочное сравнительное исследование удельной стоимости социальных услуг отдельным уязвимым категориям в стационаре и с помощью альтернативных услуг. Широкое представление собранной статистики и расчетов (как членам рабочей группы, так и другим членам правительства, неправительственным стейкхолдерам и широкой общественности через соответствующие обучающие мероприятия и публикации).
- Социологическое исследование, сравнивающее жизненные результаты (life outcomes) детей, воспитанных в разных семейных условиях (в стационарном учреждении, приемных семьях и в семьях родных родителей). Широкое представление собранной статистики и расчетов (как членам рабочей группы, так и другим членам правительства, неправительственным стейкхолдерам и широкой общественности через соответствующие обучающие мероприятия и публикации).
- Прицельное изучение и картирование позиций основных стейкхолдеров, выявление потребности в дополнительной информации про возможности альтернативного предоставления услуг, и организация соответствующих ознакомительных мероприятий, поездок в пилотные проекты альтернативных услуг.

Предложения относительно проекта плана действий Рабочей группы

В качестве проекта для начала обсуждений дальнейших шагов Рабочей группы может быть предложен перечень приоритетов, которые были определены этим анализом в разрезе основных проблем, препятствующих эффективному предоставлению социальных услуг в Кыргызской Республике.

Такой принцип построения плана действий был ранее использован в Украине. Участникам расширенной рабочей группы по разработке реформ в социальных услугах был предоставлен подробный диагностический анализ, выявляющий основные проблемы действующей системы, и список возможных задач для их разрешения. На заседании, где был представлен этот материал, члены рабочей группы обсудили каждое из предложенных направлений и, через анкетирование и работу в подгруппах, высказали свое мнение по поводу адекватности и приоритетности описанных проблем и задач (каждый член группы получил таблицу с описанием предложенных задач и отметил ее приоритет как высокий, средний или низкий). Такое обсуждение смогло также выявить те задачи, которые были обозначены или аргументированы недостаточно четко, и требовали более подробной информации от технических консультантов. В результате, это обсуждение смогло отфильтровать первичный диагноз и выявить список конкретных приоритетов для начала деятельности Рабочей группы.

Ниже приводится список приоритетов на основании диагноза по результатам визита.

Задачи для постановки на рассмотрение Рабочей группы	Приоритетность (предлагаемые ориентиры)		
	Высокая	Средняя	Низкая
Направление I: Расширение и диверсификация меню социальных услуг			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Изучить опыт экспериментов по переходу на подушевое финансирование бюджетных учреждений в сфере образования и охраны здоровья. Предоставить к вниманию членов рабочей группы отчет об опыте этих экспериментов, а также о целесообразности его использования в сфере социальных услуг. 	*		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Предоставить рабочей группе более подробную информацию о системе закупок государственных услуг по схеме «покупатель-заказчик». Рассмотреть варианты внедрения элементов такой системы в построении бюджетных отношений со стационарными учреждениями в сфере социальных услуг Кыргызстана 	*		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Анализ возможностей для создания единого механизма распределения ресурса между государственными, неправительственными и инновационными (вновь вводящимися) услугами. 	*		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Анализ возможностей для создания механизма для предоставления бюджетных средств на длительной основе организациями, чьи услуги 	*		

вводятся через механизм социального заказа.			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Разработка методологических рекомендаций по проведению сравнительного анализа удельной стоимости услуг, заявленных в ходе размещения социального заказа. 	*		
Направление II: Усиление контроля качества услуг			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Разработка стандартов предоставления услуг. Возможно применение схемы, описанной в отчете: <ul style="list-style-type: none"> - Обсудить, установить и письменно зафиксировать ожидания рабочей группы относительно роли будущих стандартов (или групп стандартов) и тех целей, которым они должны служить. - В зависимости от установленных задач, детализация групп услуг, нуждающихся в стандартизации. - Выработка решения по поводу того, какую из стадий процесса «создания благополучия» намеревается стандартизировать регулирующий орган. Это решение должно опираться на анализ существующих данных, на степень сложности предоставляемой услуги, и на технические возможности для контроля. - После принятия решений по этим позициям, работа разработчиков в лице регулирующего органа с обязательным участием представителей клиентов и профессиональных поставщиков услуг должны над отбором более подробного списка элементов услуги для стандартизации и определение измеряемых показатели для каждого из них. - Последующий анализ валидности и реалистичности измерения отобранных показателей и их контроля (в том числе, с точки зрения наличия необходимого компетентного органа). 	*		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Анализ сравнительной эффективности государственного и частного финансирования различных социальных услуг и предоставление рабочей группе информации для принятия решения о степени долевого участия клиентов в финансировании социальных услуг. 		*	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Доработка процедур лицензирования. 	*		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ В случае продолжения формата центрального соц.заказа для поддержки инноваций в сфере предоставления социальных услуг – усиление контроля качества за счет постепенного 	*		

улучшения прозрачности тендерных процедур (заявочных требований, показателей успешности, систем их проверки, вовлечения независимых наблюдателей и пр.).			
Направление III: Децентрализация предоставления услуг			
<ul style="list-style-type: none"> Провести подробное статистическое исследование для проверки гипотезы о значительности межтерриториальных отличий в характере социальной уязвимости населения. Проинформировать рабочую группу о результатах исследования 			*
<ul style="list-style-type: none"> Децентрализация механизма социального заказа и передача его на местный уровень 	*		
<ul style="list-style-type: none"> Проведение более подробного сравнительного исследования доступа к социальным услугам и результатов обеспеченности такими услугами в разрезе территорий страны. Исследование должно ответить на вопрос, насколько система бюджетного финансирования обеспечивает равный доступ к этой центральной государственной функции жителей страны, независимо от места их рождения и проживания. 		*	
<ul style="list-style-type: none"> Провести сравнительное исследование возможностей различных территорий для самостоятельного финансирования дополнительных социальных функций. 		*	
<ul style="list-style-type: none"> По возможности, поддерживать общую работу правительства Кыргызской Республики в направлении делегирования сферы социальных услуг местным бюджетам и более активного вовлечения местных органов власти в их предоставление. Обеспечить максимально активное участие Рабочей группы в будущей деятельности по разработке плана реализации Стратегии децентрализации. 	*		
<ul style="list-style-type: none"> Активная поддержка инициатив представителей МСУ по ликвидации остаточных элементов непрофинансированных мандантов (в том числе, в социальной сфере). 	*		
<ul style="list-style-type: none"> Разработать обобщающее описание законодательной базы, на основании которой социальные услуги смогут в будущем передаваться для исполнения на местном уровне в качестве делегированных функций. Проинформировать всех заинтересованных участников о различиях в формах децентрализации, которая может при этом возникнуть (а именно, об отличиях между делегированными и деконцентрированными полномочиями). Провести анализ позиций относительно того, какая именно из этих форм 		*	

децентрализации является желаемой и оптимальной.			
<ul style="list-style-type: none"> Учитывая неоднозначность проблематики регионального самоуправления, традиционную роль регионального звена в осуществлении социальной политики в других странах, а также относительно недавнюю историю соответствующих реформ в Кыргызской Республике, представляется целесообразным продолжить анализ результатов этих реформ с постоянным информированием Рабочей группы. 			*
<ul style="list-style-type: none"> Изучить технические возможности, которые существуют на местном уровне для разработки стратегических решений в управлении социальными услугами на своей территории (в виду возможного делегирования этой функции в будущем). 			*
<ul style="list-style-type: none"> Изучить существующие возможности местного самоуправления для регионального сотрудничества и исполнения совместных проектов в социальной сфере. 			*
<ul style="list-style-type: none"> Проинформировать членов рабочей группы про опыт регионального сотрудничества в других странах, в частности в рамках региональной политики европейских стран. 			*
Направление IV: Усиление межведомственного сотрудничества			
<ul style="list-style-type: none"> Разработка «Белой книги» (концептуального документа), воплощающей компромиссное видение курса реформ членами рабочей группы. 	*		
<ul style="list-style-type: none"> Проведение серии «целевых рабочих подгрупп» с целью выявления и обсуждения основных разногласий относительно курса реформ. 	*		
<ul style="list-style-type: none"> Выборочное сравнительное исследование удельной стоимости социальных услуг отдельным уязвимым категориям в стационаре и с помощью альтернативных услуг. Широкое представление собранной статистики и расчетов (как членам рабочей группы, так и другим членам правительства, неправительственным стейкхолдерам и широкой общественности через соответствующие обучающие мероприятия и публикации). 			*
<ul style="list-style-type: none"> Социологическое исследование, сравнивающее жизненные результаты (life outcomes) детей, воспитанных в разных семейных условиях (в стационарном учреждении, приемных семьях и в семьях родных родителей). Широкое представление собранной статистики и расчетов (как членам рабочей группы, так и другим членам правительства, неправительственным 			*

стейкхолдерам и широкой общественности через соответствующие обучающие мероприятия и публикации).			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Прицельное изучение и картирование позиций основных стейкхолдеров, выявление потребности в дополнительной информации про возможности альтернативного предоставления услуг, и организация соответствующих ознакомительных мероприятий, поездок в пилотные проекты альтернативных услуг. 			*