

**Сприяння реформі соціальних послуг в Україні
Facilitating Reform of Social Services in Ukraine**

**СПРИЯННЯ РЕФОРМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ
В УКРАЇНІ**

Контракт № CNTR 03 5289

**ЗАХОДИ ТА РЕФОРМИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ
ЯК ПРОГРАМИ ДЕРЖАВНИХ ВИТРАТ:
ДЕРЖАВНІ ВИДАТКИ,
СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА РЕФОРМА СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В
УКРАЇНІ**

Субота 3 березня 2007 р.

Birks Sinclair & Associates Ltd.
Gatehouse Suite
Palatine House
Belmont Business Park
Durham, DH1 1TW
United Kingdom
Тел.: 00 44 191 386 4484
Факс: 00 44 191 384 8013
E-mail: Office@Birks-Sinclair.com

Харківське представництво
Пл. Свободи 5, Держпром, 3-й під'їзд,
6-й поверх, к. 192, м. Харків, 61022
тел. +38 (057) 752-30-44
e-mail: Tchernyshova@frssu.co.ua

Київське представництво
вул. Ярославів Вал, 28, кв.13
м. Київ, 01034
тел./факс: +38 (044) 235-48-84
e-mail: Rubashova@frssu.co.ua

Хмельницьке представництво
Готель «Центральний», 2-й пов.
вул. Гагаріна, 5
м. Хмельницький, 29013
тел./факс: +38 (0382) 78-82-79
e-mail: Lyudmyla_bsa@ic.km.ua

Створено в межах проекту, фінансованого Міністерством у справах міжнародного розвитку Великої Британії [DFID].

Точка зору авторів може не співпадати з позицією DFID. Головний автор статті – керівник групи діалогу та сприяння (ГДС) проекту DFID "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні" Юрій Джигир. При підготовці статті використано довідкові статті Проекту, присвячені питанням управління державними видатками. З текстом статей можна ознайомитися на Інтернет-сайті Проекту або отримати на замовлення.

Відповідальним за зміст статті є керівник Проекту Стейс Біркс.

Зміст

ПІДХІД

На які питання слід шукати відповіді, щоби отримати повну, неупереджену картину того, наскільки ефективно держава витрачає державні кошти

Чим загрожує неврахування цих питань при визначенні структури державних видатків

Навіщо й як враховувати в оцінках поділ сфер відомчої відповідальності

УМОВИ, В ЯКИХ ВІДБУВАЄТЬСЯ РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ

Які елементи чинної системи в Україні слід включати в комплексне оцінювання програм розвитку соціальних послуг

Структура владних стосунків

- Стосунки між законодавчою, виконавчою та судовою владою
- Стосунки між головними відомствами уряду, зокрема, профільними міністерствами та Міністерством фінансів
- Стосунки між різними щаблями влади
- Стосунки між державою, приватним сектором та громадянським суспільством

Фіскальна дисципліна

Стратегічні пріоритети: головні нормативні документи

Соціально значущий результат

ЩО РОБИТИ

Як за допомогою чіткої концепції УДВ покращити результати політики соціального захисту

Збудувати засади колективної роботи й дотримуватися їх

Засвоїти "тривимірний" інструментарій

Покращити організацію стосунків між органами влади різних рівнів

Загальна мета

Прояснення концепції розподілу функцій між різними рівнями влади

Спрощення трансферту коштів між бюджетними одиницями

ЗАХОДИ ТА РЕФОРМИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ЯК ПРОГРАМИ ДЕРЖАВНИХ ВИТРАТ

ПІДХІД

На які питання слід шукати відповіді, щоби отримати повну, неупереджену картину того, наскільки ефективно держава витрачає державні кошти

Управління державними видатками (УДВ) та його оцінка є складним процесом і в різних країнах відбувається по-різному. Однак усюди, де державна політика уряду фінансується головним чином за рахунок податків і про свою діяльність уряд звітує перед обраним парламентом, при визначенні структури державних видатків він мусить відповідати на три питання.

1. Як зберегти фіскальну дисципліну (не витратити більше, ніж можемо собі дозволити): витрати мають бути сумірними доходам, а борги – не досягати масштабів, за яких обслуговувати їх стає надто дорого.
2. Як реалізувати стратегічні пріоритети (витратити бюджет на досягнення першочергових завдань): фінансувати ті сфери, від яких досягнення урядом поставлених завдань залежить найбільше.
3. Як отримати соціально значущий результат (максимальний чистий результат від витрат бюджету, який відчуває громадянин): знайти найефективніші способи витратити кошти, які дають найбільший результат за найменшу ціну.

Тому комплексна оцінка будь-яких дій, фінансованих з державних видатків (і поточних програм, і запланованих реформ), має встановлювати, якою мірою вони допомагають або заважають виконати три перераховані завдання.



Чим загрожує неврахування цих питань при визначенні структури державних видатків

Хоча всі три завдання є взаємопов'язаними і в ідеалі мають сприяти досягненню одне одного, на практиці це не завжди так. Тиск політичних, фінансових, відомчих чинників нерідко змушує

розподіляти увагу між ними нерівномірно. Виникає ризик отримати миттєвий і, як правило, швидкоплинний зиск за рахунок значних віддалених втрат. Наприклад:

- Реформа втрачає напрям через відомчі непорозуміння. Стратегічні рішення щодо реформи приймаються різними профільними відомствами без консультацій з фінансовою владою і без урахування бюджетних наслідків. У таких випадках навіть корисна ініціатива може зустріти зайвий опір зсередини уряду. Реалізація ініціативи перекручується та гальмується фінансовими обмеженнями. Кінцевий результат спотворюється і дискредитує сам процес реформування. І, що не менш важливо, це загрожує й майбутнім спробам виправити помилки реформи.
- Труднощі з наповненням бюджету, що заважають вірно визначати стратегічні пріоритети та отримувати соціально значущий результат. Тому фіскальна дисципліна – сумірність витрат і наявних коштів – має бути предметом постійної пильної уваги. Однак нерідко фіскальна дисципліна досягається короткозорими методами, без намагання зробити видатки більш стратегічно-орієнтованими та ефективними.

Навіщо й як враховувати в оцінках поділ сфер відомчої відповідальності

Поділ керівних та фінансових функцій серед учасників процесу державних витрат суттєво впливає на здатність країни в цілому успішно управляти процесом. Зокрема, виконання кожного з трьох згаданих вище завдань залежить від особливостей стосунків:

- між законодавчою, виконавчою та судовою владою;
- між головними відомствами уряду, зокрема, профільними міністерствами та Міністерством фінансів;
- між численними щаблями влади;
- між державою, приватним сектором та громадянським суспільством.



Таким чином, щоби точно оцінити ті чи інші заходи й реформи, пов'язані з державними витратами, з точки зору а) фінансової реалістичності, б) відповідності стратегічним цілям та в) отримання соціально значущого результату від вкладених коштів, важливо знати, як саме на реалізацію програми впливатиме розподіл функцій між різноманітними органами та структурами.

Крім того, в системі багаторівневої влади особливо складну проблему при визначенні структури державних витрат становить врахування фінансових стосунків між її різними щаблями. Цю

проблему слід вивчити і подолати, інакше забезпечити стабільне фінансування реформи неможливо.

УМОВИ, В ЯКИХ ВІДБУВАЄТЬСЯ РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ

Які елементи чинної системи в Україні слід включати в комплексне оцінювання програм розвитку соціальних послуг

Структура владних стосунків

Україна – велика, складна держава зі складною, багаторівневою, досить децентралізованою владою, структура якої все ще не встоялася і розвивається доволі швидко. Для отримання оцінки поточних та майбутніх заходів з розвитку соціальних послуг важливо брати до уваги наступні аспекти системи, згруповані тут за видами владних та фінансових стосунків.

• Стосунки між законодавчою, виконавчою та судовою владою

Україна знаходиться на переломному етапі визначення засад її політичної системи та функцій трьох гілок влади в процесах державного управління.

В цій статті нас цікавлять не згадані процеси як такі, а їх практичні наслідки, швидкість змін та негативний вплив тих процесів на систематичність реформи, особливо у випадку соціальних послуг. Мірою того, як абсолютні та відносні сили законодавчої, виконавчої та судової влади змінюються, зміни впливатимуть на реформу соціальних послуг. Цей вплив потребує окремого розбору, його буде стисло змальовано у наступних роботах.

Поки що ж оцінка державних ініціатив в цілому в Україні, зокрема, у сфері соціальних послуг, має враховувати хоча б загальні умови їх реалізації: чинний розподіл функцій між головними представниками трьох владних гілок. При цьому важливо знати:

- які конфліктні питання ускладнюють взаємодію та співпрацю між відомствами-учасниками реформи. Нерідко взаємодія практично відсутня, не кажучи вже про співпрацю, спільне вироблення наряду реформ, подолання конфлікту бюджетних потоків;
 - ступінь політичної невизначеності (як на найближчу, так і на віддалену перспективу);
 - міра спроможності кожного з таких відомств реалізувати свої функції та обов'язки, і без того обмежена в умовах перетворень та перехідних процесів, і
 - як на неї додатково впливає нестабільність сьогоденного політичного середовища.
- #### **• Стосунки між головними відомствами уряду, зокрема, профільними міністерствами та Міністерством фінансів**

Чинне законодавство і практика поділяють функції стратегічного планування, державних витрат та нормативного регулювання соціальних послуг в Україні між великою кількістю владних структур як на центральному, так і на нижчих щаблях влади. Законодавство визначає також місце й роль кожної з тих структур у складному процесі стратегічного планування соціального та економічного розвитку країни в цілому і соціальної сфери зокрема. В теорії все виглядає вельми чітко регламентованим. В деталях ці функції та стосунки розглянуто у довідковій статті Проекту "Аналіз управління державними видатками".

Попри такі вичерпні законодавчі засади, їхню теоретичну, абстрактну адекватність, на практиці здатність владних структур проводити стратегічне планування й аналіз державної політики є в цілому слабкою і характеризується кількома тенденціями.

- *Невизначеність на центральному рівні.* Оскільки політична система та функції головних владних структур в Україні оформилися неповністю, для процесу

стратегічного планування в цілому також є характерною невизначеність та нездатність виробити чіткий вектор, згідно з яким розробляти конкретні заходи. Існує добре сформований процес стратегічного планування державної економіки та соціального розвитку з провідною роллю Міністерства економіки та внесками багатьох центральних структур: Верховної Ради, Кабінету міністрів, адміністрації Президента, органів державної виконавчої влади, різноманітних робочих груп. Однак цей процес є недостатньо стратегічно орієнтованим, надто деталізованим і забюрократизованим, недостатньо консультативним, йому бракує механізмів оцінки наслідків державної політики, державні акти є зазвичай надто деталізованими, через що їх важко використовувати як стратегію реформи, і водночас недостатньо надійними.

- Значна фрагментація підпорядкування соціальних послуг серед різних владних структур. Міністерство праці та соціальної політики - лише одне з профільних міністерств і відомств, серед яких поділено владно-нормотворчу компетенцію у соціальних послугах, однак є й ціла низка інших: Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти та науки, обласні, міські, районні адміністрації. Через це одні міністерства нерідко дублюють роботу інших, синхронно працюючи над тими самими нормативними питаннями й державними рішеннями. Сфери спільного інтересу рідко є чітко координованими. Нормативна база, що створюється, є заплутаною, непослідовною, навіть суперечливою і, в цілому, неякісною.
- Брак глибокого аналізу й оцінки наслідків державної політики та нормативних актів. Контроль за виконанням програм державних витрат відбувається на кожному етапі бюджетного циклу і проводиться не тільки кожним окремим міністерством, але й КРУ та Рахунковою палатою як зовнішніми контролерами. Однак повноваження й технічні можливості Рахункової палати закінчуються державним рівнем і не поширюються на фінансові функції, делеговані нижчим щаблям влади. Крім того, методи контролю усіх контрольних органів, як зовнішніх, так і внутрішніх, не передбачають ґрунтовного аналізу ефективності витрат та оцінки їх результату. Через це нерідко маємо непередбачені наслідки та неочікувані витрати коштів (докладніше див. проведений Проектом детальний аналіз ролі Рахункової палати у реформі соціальних послуг).
- Практика уникнення розгляду різних варіантів, поспішний перехід одразу до складання законодавчих та нормативних актів без аналізу альтернатив (через те обраний спосіб вирішення проблеми не обов'язково є оптимальним). (Докладніше див. аналітичну статтю Проекту "Європеїзація практики та процесів реформування в Україні".) Останнім часом на вимогу Кабінету міністрів підготовлено новий проект Закону "Про соціальні послуги". Однак ані Кабмін, ані Мінфін не ухвалили розроблену Мінпраці політику (Концепцію) реформи соціальних послуг. В цьому сенсі дії Кабміну сприяють не вирішенню проблеми, а, за наявної ситуації нестабільності і перехідних процесів, її поглибленню.
- Загальний брак координації між розробкою політики та бюджетною системою. У багатьох випадках (а у сфері соціальних послуг можна сказати, що майже в усіх) державні та законодавчі рішення ухвалюються без належної оцінки вартості їх реалізації. Механізм проведення такої фінансової оцінки є недорозвиненим. Наприклад, в роботі над стандартами соціальних послуг не враховуються фінансові та бюджетні реалії. Без дотримання цих стандартів розвиток не буде стабільним, а провести заплановані заходи в житті повною мірою буде неможливо.

Слаборозвиненим є й середньострокове фінансове планування, необхідне для багаторічних проектів розвитку. Тому реалізація ініціатив та новацій є уривчастою і, не закладена у середньостроковий бюджет, опиняється без тривалого фінансового забезпечення.

- Слабкі механізми сценарного планування та управління ризиками в головних міністерствах. Перспективне планування соціальних послуг, зокрема, їх фінансове планування, не включає в себе аналіз багаторічних демографічних та соціальних тенденцій. Між тим, ці тенденції здатні істотно впливати на майбутній попит на послуги і пов'язані з цим бюджетні видатки (див. довідкову статтю Проекту про демографічний контекст реформи соціальних послуг). Складання нормативних актів без стратегічного аналізу наслідків: замість появи нових можливостей для розвитку – поява додаткових перешкод реформі та "вузьких місць".
- Загальний брак стимулів для прояву ініціативи працівниками державного апарату і пропозиції власних рекомендацій щодо цілей своєї роботи та способів їх досягти.

- **Стосунки між різними щаблями влади**

Пошук моделі міжбюджетних стосунків триває. Поняття децентралізації закладено у багато програмних, засадничих документів, таких як Бюджетний кодекс та Закон "Про місцеве самоврядування в Україні", однак процес визначення засад стосунків між різними щаблями влади в Україні триває. Через те чинне законодавство, що регулює міжбюджетні стосунки, містить численні прогалини й суперечності. Крім того, відсутність єдиного виробленого бачення створює ситуацію невизначеності і невпевненості, що ускладнює планування на всіх рівнях, і розтягує перехідний період з усіма наслідками, що випливають. Нереалістичні пропозиції переадресувати функції владним одиницям, набагато дрібнішим за районні, відвернули увагу від реалій управління послугами (у разі, якби ці пропозиції було реалізовано, суми збираних доходів були б мізерними, а владна та нормотворча компетенція малою).

Значення нефінансових аспектів децентралізації. Концепція стосунків між рівнями влади має багато вимірів. Передача коштів від одного рівня іншому є лише одним з них. Іншим, не менш важливим, є те, що різні рівні влади по-різному поділяють делеговані ним владні повноваження, а саме:

- компетенцію та повноваження у розробці різноманітних заходів;
- свободу у виборі методів реалізації тих заходів;
- конкретний спосіб розподілу владних повноважень залежить не тільки від політичних міркувань, але й готовності і спроможності кожного рівня влади брати на себе такі владні функції.

Хоча вважається, що децентралізація є корисною за визначенням, в реальності рішення про неї повинні ґрунтуватися на уважному аналізі потенційних здобутків та втрат, як це показано у довідковій статті "Аналіз управління державними видатками". Надмірна децентралізація (навіть лише з точки зору спроможності виконувати владні повноваження, не беручи до уваги потоки бюджетних коштів) може призводити до поступової втрати здатності надавати послуги. Є багато прикладів, коли невдала спроба децентралізувати владні функції у країнах перехідного періоду закінчувалася скасуванням відповідного законодавства.

Наслідки для фіскального законодавства. В українському Бюджетному кодексі фінансові стосунки між чотирма щаблями влади представлено детально. Однак інші аспекти міжрівневих стосунків, зокрема, чіткий поділ нормотворчої компетенції, в ньому відсутні. Останніми роками дискусія стосовно необхідності чітко прописати в Бюджетному кодексі такі аспекти активізувалася аж до намірів провести повномасштабну територіально-адміністративну реформу. Однак усі започаткування поки лишаються на рівні пропозицій. Крім того, нечітке прописання у Бюджетному кодексі та інших фінансових законодавчо-нормативних актах загальної моделі децентралізації не створює належної опори органам всіх рівнів при виборі оптимального шляху витрат свого бюджету на соціальну політику. Це фінансове законодавство є багато в чому хаотичним, непослідовним і містить численні стимули неефективному витрачання державних коштів.

- **Стосунки між державою, приватним сектором та громадянським суспільством**

Участь як прибуткових, так і неприбуткових постачальників у наданні державних послуг є в цілому новою концепцією для пострадянських країн. Тому нерідко така участь є обмеженою, з організаційної точки зору її важко реалізувати.

У сфері соціальних послуг приватна участь досі мікроскопічна. Однак фінансування НДО складає значну частку видатків, не пов'язаних з виплатою грошової допомоги (переважно послуги інвалідам та ветеранам). І хоча на відбір таких недержавних постачальників сильно впливає алгоритм відбору та наявна пропозиція, йому бракує прозорості і він рідко пов'язаний з міркуваннями стратегічного характеру, інтерес до збільшення спектру недержавних послуг зростає (Проект підготував детальні рекомендації стосовно підвищення ролі НДО у постачанні соціальних послуг).

Фіскальна дисципліна

Останнім часом фіскальна політика в Україні особливо успішно сприяла встановленню макроекономічної стабільності в країні.

Завдяки вражаючій макроекономічній динаміці суттєво зросли доходи бюджету, покращилося його виконання, підвищилася реалістичність. Після десяти років серйозного падіння економіки останні шість спостерігається послідовний ріст за рахунок експорту. Державний борг скоротився з 67% ВВП у 1999 р до 25% у 2004. Макроекономічні проблеми через втрати доходів бюджету протягом 2005-2006 рр. цілком піддаються оцінці й контролю.

Однак попри останні успіхи, у чинному фіскальному законодавстві та фіскальній практиці залишаються недоліки та суперечності. Причиною їх переважно є відсутність координації між процесами розробки державної політики та бюджетною системою, а також відсутність чіткої концепції стосунків між центральною владою та місцевою, на рівні якої витрачаються основні кошти соціального захисту. Зокрема:

- методам трансферту коштів місцевим бюджетам бракує ясності та послідовності; формула міжбюджетних трансфертів є надто складною і містить перекид на користь соціальних установ інтернатного типу; можливості отримання залишку бюджетних коштів місцевими бюджетами є вкрай обмеженими, а спроби самостійно шукати джерела поповнення бюджету нерідко негативно впливають на надання послуг;
- немає чіткого зв'язку між витратами та запланованим результатом; розрахунок норм видатків є надто складним і не спирається на комплексний економічний аналіз собівартості послуг;
- передбачуваність бюджетної системи залишається слабкою, оскільки багато рішень та визначення деталей розподілу коштів залежать від стану річного бюджету та ухвалюються окремими постановами міністрів; негативно впливає на передбачуваність і відсутність навичок проведення багаторічного планування та оцінки альтернативних сценаріїв розвитку;
- владні функції (зокрема, нормотворчі повноваження) надто зосереджено в руках центральної влади, тоді як місцеву владу позбавлено необхідної владної свободи оптимізувати витрати.

Через ці недоліки знайти надійний рецепт проти кардинального недофінансування та нефінансування владних функцій влади різних щаблів поки що складно. Складно й повною мірою використати бюджет як інструмент досягнення урядом стратегічних цілей та соціально значущого результату.

Стратегічні пріоритети: головні нормативні документи

Стратегічні наміри України у сфері соціальних послуг знаходяться під впливом трьох ключових нормативних елементів.

- Закон "Про соціальні послуги", ухвалений у 2003 р. зі змінами від 2004 р., зараз у процесі перегляду, попри численні приклади неконкретності, про які йшлося вище, визначає керівні принципи реформування системи соціальних послуг: передбачає її загальну модернізацію, запровадження ліцензування та контракту, активне залучення громад до надання послуг, відповідність певним стандартам.
- Програмні документи Уряду: Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2007 рік (ухвалюється щорічно), Програма діяльності Кабінету міністрів (ухвалюється на період виконання обов'язків), Звернення Президента України до Верховної Ради України (охоплює період виконання обов'язків).
- Місцеві та регіональні стратегії економіко-соціального розвитку, зокрема, стратегії соціального розвитку.
- Засади європейської політики, до яких прямує Україна (Європейська хартія про місцеве самоврядування та Європейська соціальна хартія).

Соціально значущий результат

Визначення та оцінка соціально значущого результату не є точною наукою. Тут завжди присутні певні суб'єктивні судження. Результат оцінки також суттєво залежить від визначення поняття соціально значущого результату і від того, наскільки важливим він вважається при розробці програм витрат. Українська система управління державними фінансами, як і її соціальна та політична системи, все ще знаходиться в процесі визначення цього поняття та ступеню важливості результату. Однак уже зараз можливо проводити принаймні швидкі порівняння (одна служба працює краще, ніж інша: чому саме? в чому різниця?). Це одразу виявить багато потенційних напрямів покращень, якщо заохочувати держслужбовців брати участь у процесі реформ і діяти ініціативно.

Чинні програмні документи (зокрема, Закон "Про соціальні послуги" та "Програма діяльності Кабінету міністрів") встановлюють принципи надання послуг, за яких високий пріоритет має отримання від послуги максимального ефекту для її кінцевого споживача. Крім того, Бюджетний кодекс України відкрито визначає ефективність державних витрат як головний принцип управління бюджетною системою.

Однак чітких фінансових та владних механізмів забезпечення та контролю ефективності витрат практично немає. Практично немає й механізмів з'ясування справжніх потреб населення, без чого отримати високий соціально значущий результат неможливо. Розробка цих механізмів ускладнюється нечітким поділом функцій між різними рівнями влади та їх фрагментацією серед різних профільних міністерств та відомств.

В результаті маємо переки (як за міжнародними стандартами, так і з точки зору економічної ефективності для України) у бік соціальних установ інтернатного типу, слабку представленість альтернативних інтернатним послуг у громаді й загальне незадоволення населення якістю послуг.

ЩО РОБИТИ

Як за допомогою чіткої концепції УДВ покращити результати політики соціального захисту?

Збудувати засади колективної роботи й дотримуватися їх

Через складний, багатофакторний характер державної політики соціального захисту будь-які ізольовані, індивідуальні спроби покращень матимуть дрібний, хоча й важливий, ефект. Однак радикальних структурних змін можна досягти тільки шляхом прийняття пакетів різноспрямованих заходів, основаних на спільному розумінні проблем та спільних діях різних учасників системи.

Традиційні "анклавні" підходи до реформи державної політики чимдалі менше задовольняють потребам сьогодення, оскільки раз у раз не дають навіть миттєвого зиску, підриваючи тривалий розвиток соціальних інститутів. Узгоджена, стратегічно-орієнтована розробка державних рішень у складному сучасному середовищі вимагає від усіх її учасників залишити "анклави" й переорієнтуватися на роботу у різноманітних горизонтальних та вертикальних альянсах. Саме спільні зусилля є передумовою приведення у відповідність різних аспектів державної політики: рішень, повноважень, потреб організацій та індивідів, структури соціальних інститутів та нормативних актів.

Як це працює? Роботі владного альянсу властива певна послідовність етапів:

1. Підготовка узгодженого стратегічного плану:

- де чітко сформульовано цілі й першочергові завдання спільних дій;
- який спирається на глибоке розуміння витоків проблеми (не лише симптомів), тенденцій її розвитку, перспектив подолання, потенційних перешкод та сценаріїв вирішення;
- який ґрунтується на усвідомленні реальної ефективності різноманітних владних інструментів та реальних можливостей владних органів;
- який містить у собі свіжі, цікаві підходи;
- який не суперечить інтересам тих чи інших учасників альянсу.

2. Підготовка та реалізація плану дій на перехідний період. Такий план допомагає реалізувати комплекс заходів у чітко спланований, керований, систематичний спосіб. План дій є конкретним, матеріальним інструментом, побудованим на стандартних принципах реалізації проектного циклу, серед яких, наприклад, складання принципового плану-схеми проекту. План дій – простий інструмент, що допомагає організувати колективне мислення та послідовно досягати консенсусу з окремих заходів пакету. Це ранжована за пріоритетністю, організована в часі послідовність дій, що дозволяє співставляти заплановане з досягнутим, визначати показники виконання, розподіляти функції та інформувати інших про результати у чіткій, зрозумілій формі. Проект готує план дій до реформи соціальних послуг.

3. Зв'язок з бюджетним процесом. Одні концепції стратегічного розподілу бюджету набувають в Україні популярності, інші виходять з ужитку, однак і популярні концепції багато в чому відрізняються від реальної практики довготермінового фіскального планування розвинутих країн. Разом з тим, які б стратегічні владні та структурні реформи влада не планувала б, вона мусить якось визначати бюджетні наслідки запланованих заходів та програм витрат, причому на кілька років уперед. Підходи до такого середньострокового бюджетного планування (СБП) різні, однак в цілому його прийнято визначати як прозорий процес планування бюджету, для якого є характерним:

- реалістичність: визначення так званого "конверту доступних коштів" має спиратися на реалістичні макроекономічні припущення і бути узгодженим між владою різних рівнів та профільними міністерствами;
- середньостроковий горизонт планування: 3-5 років;
- безперервність: щорічна корекція;
- в основі – реалістичні оцінки витрат-доходів;
- достатній рівень конкретності, який дозволяє проводити в життя конкретні рішення.

Засвоїти "тривимірний" інструментарій

Політика соціального обслуговування, де однаково велику увагу відведено усім трьом складовим завданням нашого трикутника, вимагає засвоєння представниками влади відповідних рівнів певних інструментів. Зокрема, щоби послуги відповідали пріоритетам клієнтів і залишалися в межах реалістичних бюджетів та реальних можливостей отримання коштів за рахунок міжбюджетних трансфертів, владі необхідно мати:

- методи надійного, глибокого, повного економічного аналізу показника собівартості наявних та альтернативних послуг. Він має враховувати не лише зарплати, комунальні та капітальні витрати, але й включати в себе повні накладні витрати та ціну шансу (для УФСІ та Світового банку підготовлено технічне завдання на проведення оцінки показника собівартості послуг та його зв'язку з розробкою державної політики);
- методи зведення показників собівартості для подальшого прийняття владних рішень (разом з цією статтею серед учасників дискусії поширюються матеріали з ведення баз даних);
- конкретні методи та повноваження розподілу коштів між альтернативними видами допомоги: гнучкість, реалістичність такого розподілу, швидке реагування на динаміку потреб. У європейських країнах це, як правило, досягається за допомогою застосування так званої "моделі балансу послуг";
- стосунки з постачальниками послуг на засадах державного замовлення послуг, в якому фінансування, держзамовлення соціальних послуг та загальне владне керівництво цією сферою чітко відокремлено від власне надання. Таке відокремлення дасть можливість владним органам зосередитись на розробці стратегічних напрямів державної політики та об'єктивному контролю якості послуг, а постачальникам – на наданні послуг;
- методи використання демографічних та інших даних соціальної статистики для змалювання тривалих тенденцій попиту на соціальні послуги і побудови альтернативних довгострокових сценаріїв розвитку з урахуванням цих тенденцій та їх фінансових наслідків. Цим питанням присвячено низку підготовлених Проектом матеріалів.

Покращити організацію стосунків між органами влади різних рівнів

Загальна мета

Як уже згадувалось, організація стосунків між різними владними рівнями справляє засадничий вплив на процес прийняття та реалізації владних рішень та реформ соціальних послуг. Тому всі учасники процесу прийняття таких рішень вигравали б:

- від урахування у своїй роботі проблем та обмежень міжрівневих владних стосунків;
- від розуміння того, як організація стосунків між владними рівнями, особливо фінансових, впливає на результати владних рішень і реформ на всіх рівнях;
- від своєї активної участі в перебудові міжрівневих владних стосунків, спрямованій на сприяння реформі.

Прояснення концепції розподілу функцій між різними рівнями влади

Глибше з'ясувати проблеми розподілу функцій, пов'язаних зі здійсненням бюджетних витрат. Відсутність в Україні остаточних поглядів на те, як саме слід розподілити повноваження між різними щаблями влади і який вигляд і ступінь повинна мати децентралізація в результаті такого розподілу, заважає ефективно провадити в життя державні заходи у вигляді програм витрат з контролем за реалізацією на місцевому рівні. Яскравим прикладом таких програм є соціальні послуги, оскільки більшість з них фінансують місцеві бюджети. Невизначеність в цьому питанні пов'язана з тим, що фінансові функції місцевих органів влади (передбачені Бюджетним кодексом) не забезпечено необхідними владними повноваженнями.

Критично переглянути деклароване визначення поняття "делеговані видатки". Більшість витрат на соціальні послуги належить до так званих "делегованих видатків". Як впливає з назви (і з визначення у Бюджетному кодексі), це програми, над якими уряд воліє зберегти певний нормативний контроль (а відтак, мати можливість надавати необхідні кошти), однак реалізацію яких з міркувань ефективності доцільніше передати місцевій владі. У зв'язку з цим відповідні

витратні зобов'язання делеговано владним щаблям нижчих рівнів разом з фінансуванням в обсязі, достатньому для покриття потреб на надання послуг, визначених центральною владою. Однак щоби закладена в цю схему ідея ефективності (завдяки кращому знанню місцевою владою місцевої ситуації) набула втілення, одних лише делегованих фінансів недостатньо. Місцева влада повинна мати ще й певну свободу в організації послуг. В Україні ця вимога не виконується. Центральна влада зберігає усю повноту нормативних повноважень, не залишаючи нижчим щаблям практично ніякої свободи приймати власні рішення (наприклад, самостійно визначати оптимальний пакет послуг, зокрема, співвідношення інтернатів та послуг у громаді).

Відновити баланс, у перспективі з підвищенням ролі регіональної влади. Для відновлення балансу між фінансовими функціями та нормативною свободою розпоряджатися делегованими видатками важливо визначити оптимальний рівень влади з точки зору спроможності здійснювати місцеве стратегічне планування сфери соціальних послуг. Ця спроможність передбачає здатність розробляти пакет послуг за принципом балансу між різними видами та постачальниками послуг в межах відповідної територіальної одиниці, вести відповідні системи збору й обробки даних, оцінювати місцеву соціальну політику і т. д. Як свідчить початкове вивчення питання, цей потенціал зосереджено на регіональному (обласному) рівні, якому й слід надати необхідні делеговані функції у повному обсязі.

Спрощення трансферту коштів між бюджетними одиницями

Формула розподілу дотацій вирівнювання

Формула вирівнювання є інструментом реалізації моделі децентралізації, адаптованої до конкретних умов певної країни. Тому саму по собі формулу не можна звинувачувати в допущених у моделі недоліках та прорахунках.

В Україні чинну формулу побудовано відповідно до моделі децентралізації, декларованої Бюджетним кодексом. Однак вона не позбавлена цілої низки недоліків, які можна усунути і яких слід уникати в майбутньому, якщо модель децентралізації (а відтак, і формула) змінюватиметься.

Зокрема, у поточному вигляді формула вирівнювання призвела до появи та посилення перекосів на користь соціальних установ інтернатного типу, суттєво гальмуючи розвиток альтернативних видів послуг (послуг у громаді), здатних краще реагувати на попит. Справа в тому, що чинна формула виходить з кількості мешканців (клієнтів) діючих установ, а не з показників відносного попиту на послуги. Інший недолік формули – її надмірна складність та велика кількість часткових варіантів, що віддзеркалює фрагментацію соціальних функцій серед багатьох профільних міністерств.

Усунення цих недоліків створить позитивний ефект масштабу, покращить ефективність управління послугами, дозволить державі реагувати на попит більш раціонально. Доцільно внести у формулу кілька поправок:

- ввести в неї корелюючу з попитом інформацію, яка відображає демографічні риси та структуру населення кожної адміністративно-територіальної одиниці;
- усунути принципові недоліки та прорахунки в оцінці потреб фінансування соціальних послуг, розробивши єдине рівняння обчислення сукупних потреб місцевого бюджету у держбюджетних видатках на соціальні послуги як частки від середніх потреб по країні.

В деталях ці висновки та рекомендації шліфуватимуться в процесі роботи ГДС, для якої ця стаття є відправною точкою.

Більше автономії для місцевих бюджетів у користуванні залишком бюджетних коштів

Надання регіональним та місцевим бюджетам можливості необхідною мірою користуватися джерелами отримання доходів так, щоби ці доходи:

- не просто залишалися у місцевому бюджеті, але й
- місцева влада мала змогу самостійно встановлювати ставку податків і зборів.

Це важливий елемент делегування повноважень від вищого щабля влади нижчим. Автономія у користуванні бюджетними доходами дає місцевій владі автономію у користуванні залишком бюджетних коштів, тобто можливість забезпечувати свої рішення фінансово, встановлюючи відповідну ставку податків і зборів для місцевих платників.

Однак як рішення про ступінь децентралізації як такої, так і рішення про ступінь децентралізації доходів мають прийматися лише в руслі послідовно виробленої концепції стосунків між різними владними щаблями. І, зважаючи такі рішення, слід брати до уваги такі чинники, як політичні та макроекономічні міркування, а також технічну спроможність місцевої влади втілювати їх у життя.

Разом з тим, якщо рішення підвищити автономію у користуванні бюджетними доходами місцевою владою буде прийнято, оптимальним засобом реалізації такої автономії є та чи інша форма оподаткування нерухомості або надбавки до податку з фізичних осіб. Навпаки, поділ доходів від державних податків з місцевою владою є кроком назад у реформі соціальних послуг.