

Проект ЄС “Розвиток інтегрованих соціальних служб для  
вразливих сімей і дітей”

# “ГРОШІ ХОДЯТЬ ЗА ДИТИНОЮ” БІЛЬШЕ НІЖ СІМЕЙНІ ФОРМИ ДОГЛЯДУ

28 вересня 2006 р.



Проект фінансується  
Європейським Союзом



Проект виконується  
Консорціумом «Кожній дитині»

Документ створено в межах проекту, фінансованого ЄС. Викладене тут може не відображати позицію ЄС.

**Подяки:**

Автори: Юрій Джигир, експерт з питань фінансів проекту ЄС “Розвиток інтегрованих соціальних служб вразливих сімей і дітей”.

Відповідальними за зміст статті є автор.

## **“Гроші ходять за дитиною” – більше ніж сімейні форми догляду<sup>1</sup>**

Запровадження механізму “гроші ходять за дитиною” передбачено в Законі України “Про забезпечення організаційно – правових умов соціального захисту дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” від 13.01.2005 року №2342-15. Розробка цього механізму передбачена також і в Указі Президента України “Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей” від 11.07.2005 року №1086/2005. 6 лютого 2006 року прийнято постанову КМУ (№106) “Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом “гроші ходять за дитиною” у 2006 році”. Крім того, розпорядженням КМУ № 263-р від 11 травня 2006 року схвалено Концепцію Державної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування тощо. Концепцією зокрема передбачено “запровадження механізму фінансування витрат, пов'язаних з утриманням дітей незалежно від форми їх влаштування, за принципом “гроші ходять за дитиною””. 12 липня 2006 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову (№956) “Про проведення експерименту з призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають під опікою (піклуванням) або у відповідних закладах, за принципом “гроші ходять за дитиною””. Цією постановою передбачено провести “з 1 червня по 31 грудня 2006 р. у Київській області експеримент з призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають під опікою (піклуванням) або у відповідних закладах, за принципом “гроші ходять за дитиною””. Проте, в жодному з поміж згаданих документів відсутнє чітке визначенні даного механізму. Отже корисно проаналізувати, що таке механізм “гроші ходять за дитиною” для того щоб чітко зрозуміти, які необхідно зробити кроки для успішного проведення експерименту в Київській області та подальшого комплексного запровадження цього механізму на Україні.

Підхід до надання соціальних послуг, який отримав назву “**гроші ходять за клієнтом**” або, у більш вузькому значенні, – “за дитиною”, є антиподом існуючого на сьогодні в Україні, і у багатьох інших країнах, підходу, який називають “**гроші ходять за надавачем послуг**”. Принципова різниця між цими двома підходами полягає у послідовності прийняття рішень і розподілі ролей у взаємовідносинах учасників ринку соціальних послуг, тобто у “маршрутах”, за якими розгортаються ці взаємовідносини.

<sup>1</sup> Викладені у цій статті думки щодо запровадження системи “Гроші ідуть за дитиною” були розроблені з використанням “Концепції переспрямування ресурсів в бік послуг, що надаються в громаді” експертів Світового Банку Л. Фокс та Р. Гьотестама; “Перехід від послуг в стаціонарних установах до послуг на рівні громади в Східній Європі та країнах колишнього Радянського Союзу” експерта Світового Банку Д. Тобіаса та “Керівництво до запровадження механізму Гроші ходять за дитиною” експерта Every Child Біате Грос.

В традиційному для України підході, коли **“гроші ходять за надавачем послуг”**, державний орган влади одночасно відповідає як за фінансування послуги (діє як покупець), так і за діяльність організацій, що надають ці послуги (діє як надавач). Гроші в цьому випадку “ходять за надавачем” в тому сенсі, що основна інституційна задача органа влади полягає у розподілі коштів між надавачами. Такий підхід має свої переваги, передусім через свою простоту, і тривалий час використовувався у всіх сучасних ринкових економіках. Однак його основна вада – це відсутність можливості та стимулів у “покупця” належно оцінити попит на послуги і надати їх найбільш ефективно.

Саме через це, більш сучасним вважається підхід **«гроші ходять за клієнтом»**, який полягає в тому, щоб розділити ці дві основні функції (“покупець”-“надавач”), залишивши за органом влади функцію “покупця”, і цілковито передавши повноваження з надання послуг іншим організаціям, які повинні конкурувати між собою за отримання контракту. В такій схемі з’являється чітка ланка ринкових взаємовідносин між покупцем і продавцем, причому державний орган, як “покупець” діє цілковито в інтересах клієнта (оцінює його потреби, підбирає і купує необхідну послугу на ринку) – саме звідси походить назва “гроші ходять за клієнтом”. Однак через акцент на розподілі функцій, ця модель також відома під іншою широковживаною назвою: модель “покупець-надавач”.

## **Суть і послідовність необхідних реформ**

Досить часто (особливо на початкових етапах реформи) організації державної форми власності продовжують домінувати на “ринку” пропозиції соціальних послуг. Проте, в умовах моделі “покупець-надавач”, вони не отримують кошти безпосередньо, а змушені конкурувати і, відповідно, продавати свої послуги “покупцю”, який обирає найефективнішу послугу для клієнта (згідно із наявним у нього фінансовим ресурсом).

Те, що модель “гроші ходять за надавачем послуг” у більшості випадків орієнтована на стаціонарні установи державної форми власності, не виключає безпосереднє фінансування як альтернативних послуг превентивного характеру, так і приватних надавачів, таких як прийомні сім’ї чи дитячі будинки сімейного типу. З цього витікає, що створення механізмів фінансування для сімейних форм догляду чи інших альтернативних нестационарних соціальних послуг на рівні громади (запобігання, реінтеграція) ще не означає реформування традиційного підходу і запровадження нової моделі “гроші ходять за клієнтом”.

Іншими словами, суть реформи полягає у створенні функції купівлі соціальної послуги (роль покупця) для органу влади, а також у чіткому інституційному розділенні функцій купівлі послуги від безпосереднього надання послуги. Таким чином, запровадження механізму “гроші ходять за клієнтом” полягає, в основному, в структурних змінах існуючих інституцій. Такі структурні зміни повинні включати, зокрема, створення нових ролей для всіх учасників цього процесу, чіткий розподіл відповідальності між ними і чітке визначення їх повноважень (з метою уникнути конфлікту інтересів).

В процесі розробки механізму “гроші ходять за клієнтом” необхідно розв’язати чотири глобальні задачі: 1) перш за все, запровадити роль покупця, із чітко визначеною відповідальністю та стимулами захищати інтереси клієнта (а не інтереси надавача послуг); 2) створити відповідні фінансові інструменти та бюджетні процедури; 3) створити інструменти взаємовідносин між покупцем і надавачем (контракти, ціноутворення, тендери та ін.); 4) реформувати існуючі організації, що діють як надавачі послуг, та створити умови для появи на ринку нових надавачів нестационарних соціальних послуг (в т.ч. недержавних форм власності).

## **Інституційні зміни**

Функціональна роль “покупця” послуги включає оцінку потреби клієнта, пошук і підбір адекватної послуги, фінансування послуги та моніторинг її якості і результатів. Попри технічну складність практичної реалізації всіх перерахованих вище завдань, найбільша складність інституційних змін полягає в уникненні конфлікту інтересів, тобто ситуацій, коли покупець діятиме в інтересах не клієнта, а надавача послуг. Концептуальним підходом до вирішення цієї проблеми є створення механізмів, які б гарантували канали комунікації для клієнта (щоб голос клієнта гарантовано почули), оскільки, зазвичай, саме клієнт має найменше важелів впливу в системі, і в той же час його голос є ключовим для вирішення кризової ситуації.

## **Бюджетні зміни**

Бюджетні зміни повинні базуватися на двох основних принципах: 1) той, хто приймає рішення щодо того, яку послугу купувати, повинен і фінансувати її надання (тобто, повинен бути фінансово відповідальним за свої рішення); 2) плата за послугу повинна бути адекватною з точки зору отриманих результатів (тобто, у покупця повинні бути стимули шукати найкращу комбінацію якості послуги та її ціни).

Складність практичної реалізації зазначених вище принципів лежить у площині ширшої, актуальної наразі для України, проблематики адміністративно-фінансових взаємовідносин між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування. Прикладами проблем, які необхідно буде розв’язати, є такі:

- конфлікт щодо розподілу повноважень між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування стосовно управління сектором соціальних послуг;
- незбалансованість доходів та видаткових зобов’язань;
- орієнтація при розрахунку трансферту вирівнювання на надання послуг лише певними (переважно стаціонарними) установами.

## **Створення інструментів взаємовідносин між покупцем і надавачем послуг**

Запровадження ролі покупця та створення адекватних механізмів бюджетування необхідно доповнити інструментами фінансових взаємовідносин між покупцем і надавачем послуг, таких як: ціноутворення, контракти, тендери тощо.

Серед перелічених завдань, найскладнішим, з технічної точки зору, є створення механізму визначення ціни, за якою купується послуга. Наразі такий механізм в Україні практично відсутній, однак робота з його розробки повинна розпочатися цього року у Міністерстві фінансів за підтримки Світового Банку. Механізм визначення ціни надання послуги повинен базуватись на ретельному вибірковому дослідженні всіх видів витрат, з якими пов'язаний процес надання, - як очевидних, так і опосередкованих, і з урахуванням різноманітних способів надання цієї послуги.

Крім того, до арсеналу нових інструментів ринкових взаємовідносин повинна увійти належна система контролю якості за наданням послуг, яка була би у розпорядженні «покупця» в особі органу державної влади, що фінансує замовлення (в тому числі, як мінімум, в міністерстві фінансів). Така система контролю якості повинна спиратись на бази даних, що стосуються різноманітних аспектів надання послуг (характеристики організацій-надавачів, показники їх діяльності, а також, в ідеалі, інформація про сприйняття послуг клієнтами, яка повинна збиратись шляхом різного роду опитувань), а також використовувати спеціальні методи статистичного аналізу, що дозволяють контролювати якість на великих масивах статистичних даних.

## **Реформування ринку надавачів соціальних послуг**

На початкових етапах реформи організації державної форми власності (переважно стаціонарного типу) продовжують домінувати на “ринку” пропозиції соціальних послуг. В умовах “наповненості” ринку соціальних послуг державними стаціонарними установами, вихід на ринок надавачів альтернативних послуг (в т.ч. приватної форми власності) призведе до значного збільшення фінансового навантаження на відповідні бюджети, оскільки підтримка життєздатності незаповнених стаціонарних установ (за умови перетоку клієнтів до альтернативних послуг) вимагає значних фінансових ресурсів. Задля запобігання необґрунтованого зростання видатків необхідна чітка стратегія деінституалізації існуючих установ стаціонарного типу.

Реформування ринку соціальних послуг також вимагає створення системи ліцензування всіх його учасників незалежно від форми власності. Для ліцензування та моніторингу діяльності надавачів соціальних послуг також необхідно створити дієву систему норм та стандартів таким чином щоб реально гарантувати мінімальну якість послуг та, водночас, уникнути нереалістичних (не забезпечених фінансових ресурсом) зобов'язань.

## Висновки

- Запровадження підходу «гроші ходять за клієнтом» є багато-етапним процесом, суть якого полягає у докорінній зміні інституційних ролей ключових гравців, з метою створити повноцінні взаємовідносини «покупця» і «надавача» між органом державної влади та організаціями, що надають послуги.
- Реформа системи надавачів послуг (включно із розвитком системи прийомних сімей чи запровадженням інших альтернативних форм надання соціальних послуг) є лише одним із етапів цього процесу, і задачі цієї реформи є дещо відмінними, і значно вужчими. Ця реформа дуже важлива для вдосконалення системи соціальних послуг, але її недостатньо для повноцінного переходу на підхід «гроші ходять за клієнтом».
- Іншими елементами повноцінного переходу повинні стати адекватні зміни у інституційних структурах, системі бюджетування, а також створення і запровадження базових інструментів для ринкової взаємодії між «покупцем» у особі державної влади та сукупністю конкуруючих організацій-«надавачів» (зокрема, системи розрахунку вартості надання послуг та системи статистичного контролю якості їх надання).