

# ДОПОВІДНА ЗАПИСКА

## Міністерству соціальної політики України Міністерству фінансів України

### щодо підготовки концепції реформування механізмів фінансування соціальних послуг

---

## 1. Рекомендоване рішення

### Предмет розгляду

Програма економічних реформ Президента України створила винятковий політичний імпульс для консолідації і запровадження багаторічних напрацювань щодо оптимізації системи надання соціальних послуг вразливим категоріям населення в Україні. *Стратегія реформування системи надання соціальних послуг*, схвалена Кабінетом Міністрів 8 серпня 2012 р., започаткувала новий етап у розвитку державної політики щодо вразливих громадян країни. Ця *Стратегія* передбачає низку інноваційних рішень в системі управління та фінансування соціальних послуг, а саме: переорієнтацію надання послуг з принципу утримання наявної інфраструктури на принципи конкурентного і рівноправного ринку для широкого спектру потенційних надавачів, запровадження інтегрованої моделі замовлення послуг, розширення переліку і покращення якості існуючого набору послуг, особливо в частині профілактики, реабілітації та реінтеграції вразливих громадян в суспільство.

**Вирішальною частиною запланованої реформи є її фінансово-бюджетна складова.** Перехід на надання соціальних послуг на засадах бюджетного замовлення потребуватиме низки змін у бюджетному законодавстві і модифікації підходів в плануванні відповідних фінансових потоків. Урядова *Стратегія реформування системи надання соціальних послуг* рамково визначає напрями необхідних змін у бюджетному законодавстві як такі, що необхідні для функціонування модернізованого ринку соціальних послуг за принципом «Гроші ходять за отримувачем послуг». Однак детальний план заходів і відповідні фінансові розрахунки для їх реалізації повинні бути розроблені додатково. Зокрема, вирішення потребують такі питання:

- Надання послуг, орієнтованих на результат і на потреби клієнта, потребує створення ринкових механізмів взаємодії між розпорядниками бюджетних коштів і надавачами послуг. Для фінансування послуг на місцевому рівні, це потребує, насамперед, розробки і апробації відповідних моделей використання бюджетних коштів, включно з механізмами для вивчення потреб клієнтів, постановки ефективних технічних завдань для постачальників послуг, створення потужностей для контролю надання послуг та зовнішнього контролю використання бюджетних ресурсів.
- На національному рівні, діючий підхід до визначення обсягу трансферту вирівнювання, що обраховується на функцію соціального захисту, є відчутною перешкодою для здійснення переходу від утримання закладів до фінансування послуг. У формулі розподілу трансфертів, розрахунковий обсяг видатків на цю функцію для кожного бюджету визначається залежно від кількості зареєстрованих клієнтів діючих установ. Таким чином, цей підхід розподіляє трансфертний ресурс між місцевими бюджетами пропорційно до величини уже наявної в них інфраструктури бюджетних установ, причому віддаючи особливу фінансову перевагу бюджетним установам стаціонарного типу.

В той же час, реформування існуючої системи надання і фінансування послуг пов'язане з кількома принциповими ризиками, що потребують врахування на ранніх етапах реформи. Ці ризики перелічено нижче:

1. **Кадровий ресурс.** Існуюча система надання послуг спирається на мережу досвідчених працівників соціальної сфери, яка повинна бути стратегічно використана у якості активу для майбутніх змін;
2. **Контроль обсягу і якості послуг при переході на нову систему.** Набуття нових потужностей, навичок і механізмів надання послуг за новими принципами на місцевому рівні може зайняти певний час, протягом якого нових механізмів буде недостатньо для повноцінного задоволення попиту на послуги серед вразливого населення. Необхідність і специфіка такого перехідного періоду повинна бути ретельно врахована;
3. **Матеріально-фінансове забезпечення реформи.** Наріжним принципом запропонованої Президентом реформи соціальних послуг є більш раціональне і ефективне використання обмежених бюджетних коштів. Вартість послуг і бюджетні наслідки пропонованих змін у потоках фінансування послуг повинні бути ретельно прораховані;
4. **Вплив реформи на окремі громади і місцеві бюджети.** Переважна більшість соціальних послуг в Україні фінансуються з місцевих бюджетів за допомогою системи трансфертів вирівнювання. Як уже зазначалось, зміни у підходах до надання послуг матимуть безпосередній вплив на розрахунок дотацій вирівнювання в розрізі окремих бюджетів. Пропозиції щодо таких змін повинні спиратись на аналіз відповідних можливих наслідків в розрізі місцевих бюджетів, а також з точки зору системи вирівнювання в цілому.

## Оптимальний варіант

### Шляхи і способи розв'язання проблеми

Зміни в системі фінансування соціальних послуг повинні бути розроблені концептуально і підтверджені ретельними статистичними розрахунками. Для забезпечення стабільної і ефективної фінансової платформи для майбутньої реформи соціальних послуг, а також з метою уникнення ризиків, зазначених вище, пропонується розробка *Концепції реформування механізмів фінансування соціальних послуг в Україні*. Підготовка проекту цього документу включатиме такі задачі:

- **Розробка пропозицій щодо вдосконалення бюджетного законодавства з метою усунення перешкод для надання послуг за принципом бюджетного замовлення;**
- **Розробка пропозицій щодо вдосконалення діючого підходу до обрахунку обсягів трансферту вирівнювання в розрізі місцевих бюджетів.** Основною задачею оптимізації діючого підходу є заміна показників контингенту отримувачів у формулі. Необхідно змінити діючі показники контингенту, що відображають відмінності між територіями у наявній *пропозиції* послуг (тобто в кількості зареєстрованих клієнтів уже існуючих установ) на такі показники, що відображають відмінності між територіями у реальному *попиті* на відповідні послуги, а саме:
  - Ці показники відмінностей в попиті повинні враховувати не лише тих громадян, що уже отримують певний вид послуги, але усі групи населення, щодо яких держава має законодавчо закріплений обов'язок надання соціальних послуг;
  - Крім того, показники відмінності між територіями в попиті на послуги повинні бути нейтральними щодо форми надання послуг, не нав'язуючи якийсь конкретний вид

допомоги (наприклад, в установі стаціонарного типу), і припускаючи можливість для місцевої влади оптимізувати існуючу інфраструктуру установ і урізноманітнювати меню послуг залежно від потреб громади;

- Необхідно наголосити, що оскільки формула застосовується для розподілу окремо визначеного обсягу загального ресурсу фінансування соціальних послуг між територіями, в ній повинні використовуватись саме ті показники, в яких між територіями спостерігається певна об'єктивна відмінність.

Відповідно, розробка пропозицій щодо змін у формулі обрахунку трансфертів, включатиме:

- Аналіз просторового розподілу основних соціальних ризиків і факторів соціальної вразливості населення в розрізі міст та районів (з використанням офіційної статистики та незалежних опитувань населення України);
  - Факторний аналіз даних про соціальну вразливість в розрізі регіонів з метою визначення об'єктивних демографічних змінних, що корелюють з розподілом вразливості, і можуть бути використані при обрахунку трансфертів вирівнювання;
  - Розробку декількох варіантів можливих змін у методології обрахунку трансфертів вирівнювання в частині фінансування соціальних послуг;
- **Моделювання впливу заміни показників контингенту альтернативними показниками в розрізі місцевих бюджетів.** Для аналізу можливих наслідків заміни показників контингенту існуючих користувачів бюджетних установ на більш об'єктивні показники попиту на послуги, а також інших запропонованих змін у формулі, пропонується провести чисельне моделювання на бюджетних і демографічних показниках 2011-2012 рр. Метою цього моделювання буде прогноз гостроти можливих змін у розрізі окремих бюджетів і ризиків значного недоотримання коштів у певних громадах;
  - **Розробка механізмів поступового переходу на вдосконалені механізми фінансування, в тому числі перехідних коефіцієнтів у формулі.** Різкі фінансові наслідки запровадження нового підходу були би вкрай небажаними з декількох причин. З одного боку, фінансові втрати бюджетів з відносно більш розвиненою стаціонарною інфраструктурою можуть призвести до погіршення якості послуг на цих територіях. З іншого боку, слід наголосити, що нарощування стаціонарних послуг дотепер заохочувалось діючою формулою, і тому наявність відносно більш розвиненої стаціонарної інфраструктури окремих територій (зокрема відкриття і утримання ними відділень постійного проживання в терцентрах) свідчить про активне і ефективне бюджетне планування органів місцевої влади цих міст, районів чи областей. Тому різке запровадження нового підходу без належної компенсації найгірше вразило би саме ці відносно більш активні громади, створюючи негативну мотивацію на майбутнє.

В зв'язку з цим, перехід на нові показники рекомендується доповнити системою перехідних коригуючих коефіцієнтів, які дозволять одночасно: (а) чітко відобразити в формулі новий підхід (через використання нових показників попиту), а також (б) запровадити перехід поступово протягом певної кількості років. Перехідні коригувальні коефіцієнти на згладжування існуючих диспропорцій в мережі стаціонарних послуг повинні бути обраховані на основі обраного базового року під час запровадження нового підходу і бути зафіксовані на весь перехідний період.

- **Розробка пропозицій щодо апробації нових механізмів фінансування соціальних послуг на рівні окремих регіонів.** Практичне запровадження бюджетного замовлення соціальних послуг потребує поєднання нових місцевих потужностей (в тому числі нових фінансових

механізмів для ринкової взаємодії між розпорядниками коштів та надавачами послуг) з реформами на національному рівні, які б надали місцевим органам влади нові регуляторні можливості для закупівлі послуг, і в той же час підпорядкували їх новими формам контролю якості послуг. Для розробки комплексної моделі такої взаємодії, пропонується розробка і експериментальне запровадження її в одній із областей України.

## Фінансово-економічне обґрунтування

Однією з ключових задач, що висувуються перед реформою соціальних послуг в Україні, є підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів у цій сфері. Таким чином, фінансово-економічний вимір є одним з центральних в проекті запланованих змін і повинен бути розроблений на основі узгодженої і детально прорахованої концепції.

Очікуваний фінансово-економічний результат такого підходу включає:

- **Економію коштів.** Розширення можливостей для економії бюджетних коштів на рівні місцевих бюджетів шляхом залучення до надання послуг найбільш конкурентоспроможних надавачів в ході тендерного розміщення відповідних бюджетних замовлень;
- **Підвищення ефективності середньострокового і довгострокового бюджетного планування.** Більш стратегічний підхід до планування витрат в соціальній сфері очікується як на місцевому, так і на державному рівні, шляхом запровадження інструментів прогнозування попиту на соціальні послуги на основі аналізу демографічних тенденцій, факторів соціальної вразливості, та кон'юнктури на ринку соціальних послуг;
- **Відсутність додаткового фінансового навантаження на бюджет внаслідок реформування методології обрахунку трансфертів вирівнювання в частині соціальних послуг,** враховуючи, що пропонувані зміни повинні стосуватись виключно перерозподілу виділених коштів в розрізі бюджетів.

## Ризики

Підготовка Концепції реформування механізмів фінансування соціальних послуг може бути ускладнена такими факторами:

- Необхідність оперативного збору достатньої кількості статистичних даних, які є необхідними для розробки варіантів змін до формули розрахунку трансфертів вирівнювання, а також для моделювання наслідків пропонованих змін;
- Ймовірність зменшення відносної фінансової забезпеченості окремих розпорядників бюджетних коштів та окремих місцевих бюджетів в частині фінансування соціальних послуг, необхідність розробки відповідних тимчасових заходів і перехідних коефіцієнтів для уникнення різких змін;
- Необхідність ретельної координації змін у бюджетних механізмах з проходженням реформи інших елементів системи надання соціальних послуг (запровадження належних стандартів, механізмів їх контролю, створення навичок і потужностей для закупівлі послуг, розвиток ринку надавачів тощо).

## Результати проведення консультацій

Попередній план підготовки Концепції реформування механізмів фінансування соціальних послуг в Україні наразі обговорюється з представниками Міністерства соціальної політики України та Міністерства фінансів України. В процесі розробки пропозиції, також планується їх обговорення з

представниками сфери надавачів соціальних послуг, представниками міжнародних організацій розвитку, експертами та науковцями в сфері соціальної і бюджетної політики.

### **Пропозиції зацікавлених органів**

Пропозиції учасників процесу реформування соціальних послуг будуть зібрані в процесі спільної розробки Концепції і під час обговорення пропонованих змін.

### **Обґрунтування вибору оптимального варіанту**

Досвід реформування системи соціальних послуг в Україні свідчить, що якісні зміни в цій сфері неможливі без запровадження відповідних механізмів в системі фінансуванні послуг і без усунення діючих законодавчих перешкод для повномасштабного переходу до ринкових принципів надання послуг. Таким чином, розробка Концепції реформування фінансових послуг на основі належного законодавчого і статистичного аналізу є не лише оптимальним, але і єдиним дієвим варіантом забезпечення ефективного виконання *Стратегії реформування системи надання соціальних послуг*.

## **2. Аналітична частина**

Детальний попередній аналіз існуючих проблем в сфері фінансування соціальних послуг, а також напрацювань щодо можливостей її реформування, що були розроблені в попередні роки, наведено в окремому аналітичному звіті, що докладається до цієї Доповідної записки.