



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

**АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА
ЩОДО ОЦІНКИ ПРОМІЖНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ЕКСПЕРИМЕНТУ З ПРИЗНАЧЕННЯ ТА
ВИПЛАТИ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ НА ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ,
ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ,
ЗА ПРИНЦИПОМ “ГРОШІ ХОДЯТЬ ЗА ДИТИНОЮ”**

15 грудня 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.

Щодо оцінки проміжних результатів експерименту з призначення та виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за принципом "гроші ходять за дитиною"

Запровадження фінансового механізму "гроші ходять за дитиною" було здійснено відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2006 року № 106. Суть механізму полягає в призначенні і наданні з державного бюджету батькам-вихователям у дитячих будинках сімейного типу і прийомним батькам у прийомних сім'ях державної соціальної допомоги на дитину, яка проживає в сім'ї, а також грошового забезпечення одному із вихователів чи прийомних батьків. Завданням такого кроку є стимулювання сімейних форм влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

1. Головна перевага принципу "гроші ходять за дитиною" полягає в тому, що він дозволяє державному органу ("покупцю") підібрати таких "надавачів" послуг, що найкраще відповідають потребам дитини. Цей принцип набув міжнародної популярності лише недавно. Він був розроблений як альтернатива традиційному підходу, коли державний орган, що фінансує послуги, розподіляє кошти між існуючим набором "надавачів" послуг, які, в свою чергу, самостійно оцінюють потреби дитини і вирішують, як будувати свою діяльність. За принципом "гроші ходять за дитиною" саме державний орган діє від імені дитини і відповідає за оцінку потреб. Визначивши, яких послуг потребує дитина і як перевірити якість їх надання, державний орган на конкурсній основі відбирає організацію"-надавача", здатну забезпечити цю якість за найнижчу ціну.

2. Існуючі недоліки традиційного розподілу коштів між наявними "надавачами" послуг в Україні посилюються специфікою бюджетної системи, розмір фінансування кожної форми опіки в якій прямо залежить від кількості наявних користувачів. Це твердження стосується як інтернатних установ, так і інших видів опіки, навіть попри те, що механізми їх фінансування відрізняються. Інтернатні заклади фінансуються коштом державного трансферту вирівнювання, обсяг якого розраховується в залежності від кількості уже зареєстрованих вихованців цих закладів. Фінансування інших видів опіки (дитячих будинків сімейного типу, прийомних батьків тощо) здійснюється через окрему цільову субвенцію з державного бюджету, обсяг якої розраховується по кількості дітей, що перебувають під відповідним видом опіки. Крім того, при розподілі коштів між конкретними "надавачами" опікунських послуг на місцевому рівні розпорядники коштів, як правило, керуються пропорціями вже наявної мережі установ. Тобто, оцінка відносних переваг тих чи інших варіантів розподілу бюджетних коштів здійснюється не на основі аналізу попиту на послуги, а на основі пропозиції вже наявних послуг.

3. З точки зору формальних вимог Постанови Кабінету Міністрів України №956 про проведення експерименту, єдиним показником його результативності є цільове використання виділених коштів через безпосередній моніторинг цих витрат. Проведені інтерв'ю свідчать про високу мотивацію працівників відповідних служб та відповідних закладів витратити ці кошти виключно в

інтересах їхніх вихованців, а також у найоптимальніший із доступних способів. В той же час, враховуючи досить жорсткі і комплексні законодавчі обмеження щодо умов витрачання цих коштів, а також враховуючи інновативність цього заходу в цілому, деякі керівники установ визнали, що кошти, отримані в рамках експерименту, залишаються невикористаними через невпевненість у механізмі їх витрачання.

4. Аналіз ефективності ускладнений відсутністю в Постанові Кабінету Міністрів України №956 будь-яких визначень принципу "гроші ходять за дитиною", а також задач експерименту та показників його результативності. Ми пропонуємо оцінювати ефективність з точки зору того, наскільки вдалося запровадити основну ідею принципу "гроші ідуть за дитиною". Вона полягає в найкращому задоволенні потреб дитини, а також наскільки тривалими, системними та реальними для поширення є будь-які досягнуті результати.

5. Спроба розподілу наявного для фінансування послуг бюджету в розрахунку певної фіксованої суми коштів на одну дитину є принциповим кроком вперед, проте лише першим кроком. Найскладніша частина запровадження принципу "гроші ідуть за дитиною" – це введення для державного органу функції оцінки потреб дитини як клієнта, від імені якого діє цей орган. В сьогоdnішній бюджетній системі така оцінка фактично не здійснюється. На національному рівні кошти розподіляються залежно від рівня завантаженості існуючих установ (кількості зареєстрованих користувачів). На рівні місцевих бюджетів чітких принципів розподілу немає; однак, як правило, рішення приймаються з точки зору утримання уже існуючої мережі закладів (або інших видів опіки). Тому частковий перехід на виділення коштів різним видам опіки залежно від того, скільки дітей нею реально користуються – це лише перший крок до аналізу об'єктивних потреб.

6. При розподілі бюджету проекту був відсутній основний елемент принципу "гроші ходять за дитиною" – відбір надавачів послуги на конкурсній основі. Цього зовсім не припускав текст Постанови №956. З одного боку, він відразу чітко визначав, які види опіки і типи установ мають право на отримання цих коштів (лише надавши належні докази того, що вони дійсно обслуговують таких дітей). По-друге, у Постанові було відразу визначено фіксовану суму розрахунку на одну дитину. Серед всіх соціальних послуг опіка для дітей сиріт є дуже вдалим прикладом для початку застосування таких конкурентних принципів. Адже в цій сфері уже сьогодні є досить широкий вибір альтернативних форм надання послуги, отже, можна очікувати реального змагання цікавих, інновативних пропозицій. В той же час, очевидно, що практичний перехід на конкурсний відбір є комплексною задачею, яка потребує запровадження певних бюджетних адміністративних процедур.

7. Аналіз з точки зору стійкості і системності змін, досягнутих завдяки експерименту.

– Позитивні зміни: початок діалогу щодо суті реформ. Експеримент розпочав дискусію серед спеціалістів сфери надання опікунських послуг Київській області,

а також серед українських експертів-фінансистів, стосовно суті принципу "гроші ходять за дитиною" і проблем, пов'язаних його запровадженням. Перші кроки, вжиті допомогою Постанови №956, засвідчили, що сьогодні в Україні поки що немає чіткого визначення того, що розуміти під принципом "гроші ходять за дитиною", і що відсутність такого визначення є ключовою перешкодою для успішного запровадження експерименту.

– Системні ризики: викривлення фінансових рішень на місцевому рівні і ймовірність зниження загального обсягу фінансування для опікунських установ в довготерміновій перспективі. Кошти, виділені на цей експеримент, стали вагомим додатком до традиційного обсягу фінансування цієї сфери у Київській області. Цим традиційним джерелом фінансування є державна дотація вирівнювання, що виділяється обласному бюджету на покриття низки різних видаткових функцій, у тому числі видатків на утримання опікунських закладів для дітей-сиріт. Обсяг цієї дотації щорічно розраховується Міністерством фінансів за допомогою формули, закріпленої відповідною постановою Кабінету міністрів. Формула враховує відносні видаткові потреби різних областей в розрізі кожної із цих функцій, тому числі і фінансування опікунських закладів. У разі, якщо експеримент триватиме протягом наступного року, існує реальна ймовірність того, що наявність таких масштабних коштів перетвориться у досить потужний фактор при прийнятті рішень щодо розподілу коштів дотації вирівнювання, що надходить до місцевого бюджету. Зокрема, існує велика ймовірність, обсяг "традиційних" бюджетів відповідних установ буде зменшено (враховуючи кошти, які установи отримуватимуть від експерименту). І хоча такі кроки можуть бути представлені як тимчасові, наприклад, на час дії експерименту, насправді довготермінова роль може бути набагато серйознішою, оскільки сформується нова традиція фінансування окремих закладів, яка наразі відіграє вирішальну роль в стосунках розпорядниками коштів на місцевому рівні. Іншими словами, заощаджені ресурси переорієнтуються на інші програми, які після завершення фінансування в рамках експерименту не завжди легко і відразу повернуться до інтернатів.