

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

**АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА
ЗАСТОСУВАННЯ ПОКАЗНИКІВ ПИТОМОЇ ВАРТОСТІ ПОСЛУГ В РОЗРОБЦІ ТА
ЗАПРОВАДЖЕННІ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ:
АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ ТА ДЕЯКІ ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПЛАНУ ДІЙ**

15 вересня 2007 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.

Застосування показників питомої вартості послуг в розробці та запровадженні соціальної політики: аналіз ситуації та деякі пропозиції щодо плану дій

1. Дискусії щодо ролі показників питомої вартості соціальних послуг в системі державних фінансів

Зростання інтересу до методології обрахунку питомої вартості послуг. Протягом останніх років, в процесі реформування соціальної політики в Україні все частіше згадується важливість побудови ефективних систем фінансування послуг. При цьому, у багатьох дискусіях в цій сфері піднімається необхідність розрахунку і використання показників питомої вартості послуг (unit cost assessment). Зокрема, потреба в такому обрахунку згадується у зв'язку з такими проблемами, як запровадження державного замовлення на надання соціальних послуг, диверсифікація мережі соціальних служб, збільшення ролі надання альтернативних послуг та послуг в громаді та оптимізація процесу бюджетного планування на всіх рівнях.

Існуючі аналітичні матеріали можуть бути платформою для розробки плану дій. В Україні було розроблено низку аналітичних матеріалів з цієї тематики, із залученням експертів проектів міжнародної допомоги та на основі широких консультацій з представниками урядових структур. Потужним напрямком аналізу була робота, проведена проектом «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» (DFID) (у співпраці з Міністерством праці та соціальної політики та Міністерством фінансів), в ході якої було підготовлено низку аналітичних записок про процес підрахунку питомої вартості (див. зокрема (1), (3) в переліку посилань). Крім того, спільними зусиллями цього проекту та експертів Світового Банку було підготовлено та представлено в уряді проект технічного завдання для проведення пілотного дослідження обрахунку питомої вартості послуг, що планувалося в межах підтримки Світовим Банком позики «Український фонд соціальних інвестицій» (2). На сьогоднішній день, цей документ варто вважати найгрунтовнішою публікацією з цієї тематики. З точки зору рекомендацій щодо конкретних процедур застосування обрахунку вартості послуг, деталізований аналіз було запропоновано проектом ЄС «Посилення регіональних соціальних служб» на прикладі послуг для одиноких літніх громадян в м. Луцьк (4), та проектом ЄС «Розвиток інтегрованих соціальних служб для вразливих сімей та дітей» на прикладі Київської області (5).

Відсутність єдиного бачення ролі цього інструменту. Рекомендації щодо необхідності застосування цього інструменту як правило містять досить детальний опис самого процесу підрахунку питомої вартості. Однак аргументація щодо актуальності його використання як правило є достатньо узагальненою. Більшість існуючих в Україні матеріалів згадує про важливість систем оцінки питомої вартості для всіх аспектів процесу реформ, без наведення практичних рекомендацій щодо того, як ця інформація повинна використовуватись на конкретних етапах розробки та запровадження політики надання послуг. В результаті, основні учасники процесу реформ не мають єдиного бачення щодо задач цього інструменту, і, відповідно, щодо кроків, які треба вжити для його запровадження та оптимального розподілу обов'язків між органами та рівнями влади. Одним із наслідків цієї ситуації є складність в узгодженні технічних завдань для ініціатив та донорських проектів у цій сфері.

Наявність розходжень щодо низки принципів питань у дискусіях. Деякі питання про розрахунок питомої вартості послуг залишаються не лише відкритими, але і стали предметом принципів дискусій. Зокрема, дискусійними питаннями є:

- Роль показників питомої вартості послуг у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів – в чому вона полягає і чи повинні вони застосовуватись на цьому етапі взагалі?
- Обсяг і періодичність розрахунків: навіщо потрібні пілотні та вибіркові дослідження вартості послуг, як часто вони повинні проводитись, наскільки системним має бути збір відповідних даних і як його організувати?

Задача цієї аналітичної записки – систематизація матеріалів і формулювання пропозицій щодо єдиної концепції та плану дій. На основі українських матеріалів та міжнародного досвіду, у цій записці робиться спроба чітко і практично визначити:

- роль показників питомої вартості послуг на всіх етапах здійснення соціальної політики;
- основні принципи та методи здійснення розрахунку цих показників;
- пропозиції щодо наступних кроків для запровадження цього інструменту в Україні.

2. Як і коли потрібно використовувати інформацію про питому вартість послуг?

Основна задача показників питомої вартості – інформування рішень в соціальній політиці. Інформація про те, скільки коштує надання однієї послуги, може відігравати важливу роль на різноманітних етапах прийняття рішень представниками влади всіх рівнів. Однак очевидно, що для розробки і запровадження соціальної політики, посадовці повинні приймати велику низку рішень різного характеру. Наприклад, до спектру рішень належать такі:

- Яким має бути стратегічне спрямування реформ?
- З якими проблемами буде стикатись соціальна політика в майбутньому (наприклад у зв'язку з демографічними змінами), і як можна до цього підготуватись?
- Яким має бути баланс між видами послуг?
- Які перешкоди стоять на шляху запровадження реформ і як їх усунути?
- Яким має бути обсяг фінансування соціальних послуг в порівнянні з іншими державними програмами, і як його аргументувати?
- Як найефективніше розділити відповідальність за надання послуг між рівнями влади та виконавчими структурами?

- Яким має бути обсяг трансфертів на фінансування соціальних послуг між рівнями бюджетів?
- Яким може бути реалістичний обсяг мінімальних гарантованих послуг для населення та стандарти якості їх надання?
- Як вибрати найефективнішу організацію - надавача послуг, і як організувати процес фінансування та контролю якості витрачання коштів?

Відповідно, дуже значно відрізнятись може і спосіб збору та використання даних про вартість послуг. Більше того, в той час як у певних рішеннях показники вартості повинні грати визначальну роль, інші процеси можуть залучати таку інформацію як допоміжну і другорядну.

Рішення в соціальній політиці повинні брати до уваги як ресурсні (фінансові), так і нересурсні фактори ефективності послуг (2). Ефективність та суспільна вартість заходів у соціальній політиці, і зокрема соціальних послуг, визначається не лише фінансовими ресурсами, вкладеними в її виконання, але і низкою інших чинників. До таких «нересурсних» чинників – тобто чинників, грошову вартість яких досить тяжко оцінити – належать, наприклад, система цінностей працівників соціальної сфери, інституційні звички та традиції, підходи до розробки політики та прийняття рішень, тощо. Вплив цих чинників може бути досить відчутним, і повинен бути врахований належним чином поряд з інформацією про питому вартість тих чи інших заходів та послуг.

Ресурсне забезпечення соціальної політики можна уявити як багатоланковий процес закупівлі соціальних послуг за державні кошти, з задачею максимізації їх ефективності. «Багатоланковість» походить від складності організації системи надання послуг, в тому числі необхідності децентралізувати їх надання. Іншими словами, центральний уряд, який несе відповідальність перед громадянами за дотримання громадських прав та національних програмних документів, як правило фінансує відповідні програми через низку «посередників», яким передаються кошти і повноваження для відповідних подальших закупівель. До таких «посередників» в тому числі належать органи місцевої влади, з чиїх бюджетів відбувається фактичне фінансування соціальних програм. Якими саме є ланки цього процесу, і яку роль виконує кожен із його учасників, визначається специфікою державного устрою та обраної в країні моделі децентралізації державних повноважень.

Підходи до розподілу коштів та моніторингу їх ефективності на кожному із етапів відрізняються, залежно від характеру відповідної «угоди» між джерелом фінансування та органом, що бере на себе подальші обов'язки щодо послуги. Характер таких угод може значно відрізнятись. Зокрема, підходи і інформація, які повинні використовуватись центральним урядом при розподілі коштів на виконання делегованих повноважень між місцевими бюджетами повинні значно відрізнятись від підходів і інформації, що використовуються місцевими органами влади під час вибору конкретного набору послуг та конкретних організацій-провайдерів.

- **Остання ланка процесу закупівлі – рішення про вибір послуги та провайдера – відрізняється можливістю вибору між альтернативними варіантами (послуг та провайдерів)¹ і потребує постійного активного використання даних про вартість послуг.** На цьому етапі головне рішення «джерела фінансування» (тобто,

¹ Очевидно, тільки у разі якщо інституційні та законодавчі умови дозволяють свободу такого вибору (де юре і де факто).

місцевого органу влади) – це рішення про баланс між різними видами послуг, які необхідно закупити, та вибір провайдера на основі низки економічних та соціальних критеріїв. При прийнятті такого рішення виникає задача здійснення різного роду кількісних проектних оцінок. Як буде описано в наступній главі, при виборі між альтернативними варіантами і наборами послуг та провайдерів можна застосовувати цілу низку різноманітних досліджень. Саме на цьому етапі виникає пряма потреба у зборі і активному використанні різноманітних даних про питому вартість надання послуг. Більше того, для здійснення таких оцінок на належному рівні, інформація про вартість надання послуг повинна доповнюватись також збором і аналізом кількісних показників їх результативності. Крім того, на цьому етапі дані про питому вартість послуг є критично важливими для ефективної організації фінансових стосунків із провайдерами послуг (укладанням відповідних угод та умов контролю).

- **З іншого боку, рішення центрального уряду щодо розподілу коштів на делеговані повноваження між місцевими бюджетами припускає принципово інший тип «угоди» і висуває принципово інші вимоги до даних про вартість послуг.** Сутність таких «угод» полягає у децентралізації державних функцій, але ступінь і характер децентралізації може відрізнятись. Згідно з традиційною класифікацією, існує три режими децентралізації повноважень: найпотужніший – «деволюція» (коли всі рішення щодо того, як виконувати відповідну функцію приймаються на місцевому рівні), помірний – «делегування» (коли місцевий рівень отримує право приймати рішення, що в певний спосіб контролюються центром), та найслабший – «деконцентрація» (коли місцевий рівень лише виконує певні завдання центральної влади).
 - Чим меншим є рівень автономії прийняття рішень на місцевому рівні, тим більше роль центральної влади нагадує прями закупівлі послуг.
 - Якщо в обраній країною моделі рівень автономії місцевої влади зростає (тобто відбувається делегування), то задача центрального рівня змінюється. Як правило, за центром залишається відповідальність за певні аспекти надання послуг (наприклад, за їх якість та доступність). Однак дотримуватися цих вимог центральна влада повинна не шляхом прямого впливу на набір і джерело послуг, що закуповуються, а через зважені, реалістичні і контрольовані стандарти ефективності їх надання.

Крім того, до компетенції центрального уряду належить оцінка суспільних очікувань щодо того, на які послуги вони повинні мати гарантовані права. Відповідно, уряд відповідає за макроекономічні рішення про оптимальний обсяг державного сектору і про потреби його збільшення чи перерозподілу між основними суспільними функціями. Хоча на такі рішення впливає і багато інших чинників, вагомим аргументом у їх розробці повинні залишатися об'єктивні розрахунки щодо реалістичності задекларованих громадських прав. Ці розрахунки також повинні використовувати інформацію про питому вартість послуг. Однак на відміну від ситуації прямих закупівель, в оцінці державної політики ці показники повинні використовуватись інакше. Дані повинні мати репрезентативний вибірковий характер, аналіз має проводитись з метою інформування конкретних стратегічних проблем (а не як самодостатня регулярна процедура) і не повинен бути пов'язаним з тактичними рішеннями про розподіл коштів між конкретними бюджетами чи провайдерами.

- **Стосунки між рівнями влади в Україні перебувають на стадії формування і містять елементи як делегованої, так і деконцентрованої системи.**

Законодавчі визначення. Принцип делегованих видатків був запроваджений Бюджетним кодексом як спроба встановити нову парадигму в українській системі міжбюджетних фінансових стосунків. До прийняття кодексу, пост-радянська бюджетна система вважала місцеві бюджети всіх рівнів частиною єдиного, “консолідованого” бюджету країни. Відповідно, кожна стаття видатків повинна була затверджуватись, через каскадний процес, на центральному рівні. Бюджетний кодекс прагнув замінити цей підхід на принципово інший, дозволивши кожному рівню врядування формувати і затверджувати свій бюджет, перетворивши “консолідований” бюджет на “зведений”, тобто на чисто аналітичний інструмент, що не має жодної юридичної сили.

Крім того, всі видаткові функції були умовно розділені на три групи, що за своєю суттю могли бути визначені як “центральні”, “делеговані”, та “власні” видатки, залежно від того, який рівень влади повинен був відповідати за їх фінансування та виконання. Ідея «делегованих» видатків полягала в тому, що відповідальність за надання цих категорій публічних послуг залишалась за центральним рівнем влади, але враховуючи більшу ефективність їх надання на місцевому рівні, виконання і фінансування делегувалося відповідним місцевим бюджетам. З іншого боку, рівень якості та фінансування «власних видатків» був цілком перенесений на плечі місцевих органів влади.

Жодна з цих концепцій не була прописана у кодексі безпосередньо, оскільки визначення повноважень різних рівнів влади було визнано занадто принциповим питанням, що потребувало ширшого консенсусу. Однак хоча терміни «делегованих» та «власних» видатків не вживаються в жодному законодавчому акті, їхня ідея була втілена шляхом запровадження відповідної системи розподілу міжбюджетних трансфертів. Бюджетний кодекс чітко визначив перелік видатків, що можуть фінансуватись кожним рівнем влади, а також принципи розподілу доходів, які повинні були забезпечувати фінансування цих видатків. Новий розподіл доходів припускав, що трансферти вирівнювання з державного бюджету стали визначатись з урахуванням відносних потреб на фінансування делегованих функцій, в той час як фінансування власних видатків при розрахунку трансфертів не враховувалось. Таким чином, офіційні «назви» трьох перелічених категорій видатків – «видатки, що здійснюються з державного бюджету», «видатки, що здійснюються з місцевих бюджетів та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів» і «видатки, що здійснюються з місцевих бюджетів та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів» по суті стали синонімами «центральних», «делегованих» та «власних» видатків.

Практичні ускладнення. Визначення делегованих повноважень лише у «бюджетній системі координат», без повноцінного юридичного запровадження цієї концепції, було вимушеним і дуже важливим кроком. Навіть попри його відносну обмеженість, він дозволив значно прояснити стосунки між рівнями влади в країні, а також відкрити системну і термінологічно витриману дискусію в відповідних професійних колах щодо подальшої роботи над розподілом повноважень. Однак на сьогоднішній день залишається фактом, що реального запровадження концепції делегованих повноважень в Україні досі не відбулося:

1. По-перше, повноцінне юридичне визначення повноважень різних рівнів влади з надання публічних послуг досі залишається гострим дискусійним питанням. Розподіл видатків між бюджетами не став адекватним замінником такого визначення, а навпаки – підкреслив відсутність політичного консенсусу з цього приводу і крайню потребу в ньому.
2. По-друге, з часу прийняття кодексу, місцеві органи влади так і не отримали достатньої інституційної автономії в прийнятті рішень стосовно організації надання публічних послуг. Як уже зазначалось, концепція «делегування» припускає передання на місцевий рівень тих центральних функцій, що могли би ефективніше виконуватись, якби при їх виконанні враховувався місцевий контекст. Однак делегування функцій без делегування управлінської гнучкості нівелює цю ідею, оскільки не залишає місцевим органам влади простору для рішень, за допомогою яких вони могли би враховувати цей контекст і реалізувати задуману ефективність. При класичному делегуванні, ця гнучкість забезпечується шляхом двох паралельних процесів: з одного боку – процесу надання більшої управлінської свободи місцевим владам, а з другого боку – створення адекватних механізмів перевірки якості надання місцевих послуг, через який центральний рівень міг би пересвідчуватись, що в делегованих функціях досягнуто очікуваних показників успішності і дотримано національних стандартів якості. Проте, місцеві виконавці делегованих функцій в Україні досі залишаються заручниками центральної регуляторної політики, що часто спрямована не стільки на дотримання стандартів, скільки на нав'язування єдиного і універсального способу надання послуг.
3. По-третє, розподіл видатків між рівнями влади в Бюджетному кодексі здійснювався через специфікацію категорій бюджетних послуг та установ (наприклад, певні види лікарень і шкіл), а не через визначення функцій (наприклад, «початкової освіти»). Таким чином місцевим органам влади нав'язувався конкретний вибір типів установ, через які вони мусили здійснювати виконання функції, і руйнувалась мотивація до пошуку альтернативних, можливо ефективніших, підходів.
4. Четвертою проблемою став хронічний дефіцит місцевих джерел доходів і надмірна залежність місцевих бюджетів від трансфертів вирівнювання. Теоретично, така ситуація могла би бути прийнятною (якщо трансферти розраховуються за методикою, з приводу якої існує згода, а також надходять вчасно і в повному обсязі). Однак проблема з надмірною трансфертною залежністю повстала не стільки в зв'язку з недостатнім обсягом ресурсу, скільки у зв'язку з тим, що ця залежність витіснила фінансову гнучкість місцевих органів влади у прийнятті рішень. Місцеві джерела доходів, тобто податки та збори, для яких місцеві органи влади можуть впливати не лише на базу оподаткування, але і на ставку, представляють актив подвійної

важливості. Крім додаткового фінансування, це також певний запас маневреності, що відкриває можливості для запровадження активнішої місцевої політики в наданні тих чи інших функцій.

Таким чином, перелічені ознаки міжбюджетних стосунків в Україні свідчать, що основні бюджетні повноваження на сьогоднішній день поки що не стали повноцінно «делегованими». Однак загальний напрям реформ у цій сфері виходить із припущення, що певний ступінь делегування є необхідним. Саме тому, нові системи управління – в тому числі системи розрахунку вартості послуг – повинні підтримувати рух до цієї моделі, і не закріплювати перелічені вище гальмуючі фактори.

- **Перехід на стратегічну роль уряду в делегованій системі означає, що питома вартість послуг не повинна впливати на визначення нормативу бюджетної забезпеченості у формулі для розрахунку трансфертів вирівнювання.** Як описано в Довідці на сторінці 8, існуюча формула була розроблена для одночасного вирішення двох задач: вирівнювання між регіонами та покриття різниці між делегованими зобов'язаннями та фінансовими можливостями. Показник «нормативу бюджетної забезпеченості» у формулі» є лише механістичним показником, що отримується шляхом ділення прогнозного обсягу делегованих видатків в певній галузі на кількість її потенційних отримувачів. Цей показник свідчить лише про те, який загальний обсяг коштів було вирішено спрямувати на відповідну галузь протягом року – тобто обсяг загального доступного в галузі ресурсу. Рішення про цей обсяг приймається (і повинно прийматись) до моменту застосування формули і на основі цілковито інших процедур. В задачі формули входить лише розподілити цей ресурс між територіями, на основі об'єктивних відмінностей між ними (демографічних і географічних).
- **В той же час, уряд повинен використовувати вибіркові цільові дослідження вартості послуг як допоміжний інструмент при розробці політичних рішень.** Як уже зазначалося, до таких рішень належать принципи питання соціальної політики, що впливають на загальний обсяг виділеного ресурсу, розподіл повноважень між владними структурами, включно з запровадженням відповідних стандартів якості. Розробка та обговорення таких рішень може бути ефективнішою, якщо вона спиратиметься на об'єктивний аналіз того, якими будуть орієнтовні бюджетні наслідки цих рішень. Наприклад, у разі розробки нових стандартів чи вимог щодо послуг, регуляторний орган повинен виконати об'єктивний аналіз орієнтовних результатів такого рішення: як з точки зору їх користі, так і з точки зору вартості для бюджету. Схожий аналіз може також здійснюватись для прогнозування бюджетних наслідків демографічних змін – і вироблення відповідного політичного курсу.

- Одним із варіантів запровадження інструменту аналізу питомої вартості послуг на центральному рівні може бути створення довідкової бази даних про орієнтовні показники вартості окремих видів послуг. Згідно з однією з існуючих пропозицій (2), першим кроком до запровадження інструменту аналізу питомої вартості може стати вибіркове дослідження орієнтовної поточної вартості основних видів послуг, що надаються в Україні на даний момент. База даних з такими показниками могла би стати джерелом корисної довідкової інформації для всіх учасників соціальної політики, особливо тих, хто бере участь у розробці стандартів надання послуг.

Резюме щодо ролі даних про питому вартість послуг:

- Формат збору та використання даних про питому вартість послуг повинен відрізнитися. Він прямо і суттєво залежить від того, для якої конкретної задачі в соціальній політиці його планується здійснювати.
- Розробляти систему аналізу питомих витрат неможливо без дуже чіткого визначення мети цих розрахунків.
- У більшості випадків, показники питомої вартості повинні доповнюватись іншими даними, зокрема показниками результативності послуг.
- Центральний уряд повинен залучати інформацію про питому вартість послуг лише як допоміжний інструмент і у вигляді окремих, цілеспрямованих досліджень для аналізу стратегічних напрямків соціальної політики (наприклад, для розробки реформ, обґрунтування позиції щодо розподілу ресурсів між державними секторами, визначення системи розподілу повноважень між рівнями влади, розробки стандартів послуг тощо).
- Активне і регулярне використання даних про питому вартість послуг повинно відбуватися на рівні прямих закупівель місцевими органами влади (для вибору найефективнішого набору послуг та провайдерів та укладання відповідних угод).

ДОВІДКА: Формула як механізм покриття горизонтальних та вертикальних розривів

Кожна система бюджетного вирівнювання будується для того, щоб допомогти центральному уряду країни вирішити дві основні задачі.

1. З одного боку, децентралізація функцій означає, що місцеві органи влади отримують певні додаткові витратні зобов'язання, і таким чином створюється певний **«вертикальний розрив»**, тобто розрив між видатковими зобов'язаннями і місцевими фінансовими можливостями. Центральний уряд повинен підібрати спосіб покриття цього розриву. До арсеналу можливих способів входить цілковита передача податків на місцевий рівень, їх розщеплення, а також запровадження різноманітних трансфертних систем.
2. Іншою задачею центрального уряду є вироблення позиції щодо відмінностей між регіонами в їх спроможності фінансувати послуги. Такі відмінності між бюджетами одного і того самого рівня в даному випадку вважаються **«горизонтальним розривом»**. Як правило, уряд застосовує певні механізми вирівнювання між бюджетами, принаймні в частині тих послуг, де за центром залишається законодавча закріплена відповідальність перед відповідними категоріями громадян.

Системи, що будуються в різних країнах для вирівнювання вертикальних та горизонтальних бюджетних розривів, дуже відрізняються і залежать від багатьох факторів, в тому числі від специфіки політичних систем, від уяви країни про розподіл обов'язків між рівнями влади, від переваг її електорату щодо оптимального ступеню вирівнювання між регіонами тощо.

Українська система обрахунку трансфертів вирівнювання не є унікальною і втілює досить поширений підхід. Вона була сконструйована таким чином, щоб вирішувати за допомогою однієї формули (а отже, одного набору трансфертів) **дві паралельні задачі**: по-перше, вирівнювати горизонтальний дисбаланс між бюджетами одного рівня, згладжуючи розбіжності між ними, а по-друге – покривати вертикальний розрив між делегованими видатковими зобов'язаннями, переданими на місцевий рівень Бюджетним кодексом, та тими доходними джерелами, що залишилися у розпорядженні місцевих бюджетів.

Це намагання паралельно вирішити дві задачі відбито у двоетапному принципі формульного обрахунку трансфертів:

- **Доходна частина формули** обраховує оціночний обсяг доходної спроможності для кожного бюджету у два етапи. Спочатку, визначається коефіцієнт відносної податкоспроможності цього бюджету, що показує його доходну позицію стосовно середнього в країні (середнє значення приймається за одиницю, і коефіцієнт бюджету має значення менше одиниці, якщо його спроможність нижча від середньої, і більше одиниці – якщо більше). На другому етапі цей коефіцієнт помножується на середній прогнозний обсяг збору делегованих доходів на наступний рік, і таким чином для кожного бюджету отримується гривнева оцінка його очікуваної відносної доходної спроможності. Таким чином, отриманий обсяг відносних доходів несе інформацію як про відносну позицію цього бюджету стосовно інших бюджетів у країні, так і про прогноз його доходів в абсолютному вимірі.
- **Видаткова частина формули** для кожної видаткової функції використовує низку показників відносної потреби у відповідних послугах (наприклад, чисельність населення або кількість учнів), яка помножується на очікуваний рівень середніх відповідних витрат в країні в розрахунку на одну одиницю такого показника. Звичайно, поняття «очікуваного рівня середніх витрат в розрахунку на одиницю показника потреби» є громіздким і потребує детальних роз'яснень. Однак попри свої вади, цей вислів більш точно передає істинну суть цієї цифри, ніж її усталена назва - «фінансовий норматив бюджетної забезпеченості».

Ця невдала назва стала не останньою причиною, через яку навколо видаткової частини формули тривають гострі конфлікти і непорозуміння. Адже «фінансовий норматив бюджетної забезпеченості» активно асоціюється з поняттям «нормативу» як певної норми видатків, обов'язкової до виконання місцевою владою, а «бюджетна забезпеченість» може справедливо тлумачитись як обсяг коштів, достатній для покриття певної бюджетної потреби.

Однак в реальності, жодна з цих інтерпретацій не відповідає тому підходу, який був закладений в сьогодиншній вигляд формули. Як і в доходній частині, «фінансовий норматив бюджетної забезпеченості» є лише механістичним показником, що отримується шляхом ділення прогнозного обсягу делегованих видатків в певній галузі на кількість її потенційних отримувачів (скажімо, все населення України або загальнонаціональну кількість учнів певної категорії). Для того, щоб оцінити прогнозний обсяг видатків окремого місцевого бюджету, цей загальнонаціональний середньодушовий «прогноз» множить на кількість потенційних отримувачів, що проживають на відповідній території. Іншими словами, як і в доходній частині, підрахунок має дві складові: (1) визначення загальнонаціонального середнього прогнозу, і (2) застосування його до кожного міста та району, враховуючи їх відносну позицію стосовно інших в країні.

У додатку наведено міркування про те, чому подвійна ідея формула стикнулася з ускладненнями при запровадженні в Україні.

3. Як саме потрібно розраховувати питому вартість послуг?

3.1. Типи аналізу, де застосовується показник питомих витрат

Залежно від задач аналізу та можливостей збору даних, розрізняють декілька видів економічної оцінки альтернативних способів витрачання коштів. Всі вони використовують інформацію про витрати, пов'язані з наданням послуги, але співвідносять цю інформацію з різними одиницями результативності.

- **Аналіз з точки зору мінімізації витрат.** Це найпростіший вид економічної оцінки, який розглядає лише показники витрат, і взагалі не враховує показників очікуваного результату витрачання цих коштів. Єдине, чого може досягти такий аналіз, – це вибрати найдешевшу альтернативу. Відповідно, його використання як правило обмежується лише тими випадками, коли аналітик готовий прийняти припущення, що всі альтернативи в аналізі однаково ефективні.
- **Аналіз питомої результативності.** Цей вид аналізу є досить популярним, особливо в галузі охорони здоров'я (2). Обрахунки здійснюються на основі так званої «природної одиниці виміру» результативності - наприклад, врятованих років життя, кількість здорових днів, рівня депресії тощо. Для соціальних послуг такими одиницями можуть бути покращення в сімейних стосунках, здатність літніх людей жити самостійно або здатність людини з фізичними вадами виконувати певні функції. Для кожного із альтернативних проектів (наприклад, альтернативних видів послуг або провайдерів) підраховується показник витрачання коштів в розрахунку на одну «природну одиницю результативності». Пріоритет видається тим проектам, в яких такий показник є найнижчим.
- **Аналіз питомої корисності.** По суті, це специфічний підвид аналізу результативності, в якому одиницею результативності виступає покращення корисності або якості життя людини. Досить часто при цьому використовується такий показник корисності як «роки життя, скориговані на якість» (в перекладі англійською “Quality Adjusted Live Years” або QALY, що стало широковживаною аббревіатурою). Для цього роки життя зважуються за допомогою низки коефіцієнтів, згідно із впливом на якість життя різних станів здоров'я. Цей аналіз більш характерний для охорони здоров'я і не активно використовується для соціальних послуг.
- **Аналіз питомих наслідків.** Як і у простому аналізі результативності, в цьому випадку витрати визначаються у розрахунку на певну «натуральну одиницю», але при цьому допускається наявність одночасно декількох наслідків одного і того самого проекту. Цей аналіз виходить з того, що для багатьох послуг результативність неможливо виміряти лише якоюсь однією одиницею.
- **Аналіз витрат та вигод.** У такому аналізі як витрати, так і результати проектів, оцінюються у грошовому вигляді. Таким чином, виникає можливість прямого порівняння вартості та результативності пропонованих заходів. Звичайно, цей метод є проблематичним, якщо грошовий вимір певного результату заходу тяжко визначити. У таких випадках рекомендується розділяти грошові і не грошові виміри результату, що фактично перетворює цей метод на аналіз питомих наслідків.

Який саме набір аналітичних підходів буде використано залежить від задач дослідника, предмету аналізу і головне – від наявних можливостей. У країнах-членах ЄС у сфері соціальних послуг найпопулярнішим є аналіз питомих наслідків, оскільки він враховує як множинність результатів кожного заходу в соціальній політиці, так і важкість виразити їх у грошовій формі.

Звичайно, що чим складнішим є підхід до виміру результативності, тим більші вимоги він висуває до наявності даних щодо питомих витрат. Щоб обчислити витрати в розрахунку на ускладнену одиницю результативності, дослідники повинні мати можливість побачити деталізовані дані про витрати під час надання послуги і класифікувати їх відповідним чином. Тому розвиток аналітичних інструментів повинен відбуватись поступово, з постійним нарощуванням баз даних про різні витратні аспекти соціальної політики.

Нижче описано основні підходи до збору та обробки інформації про різноманітні аспекти вартості послуг.

3.2. Підходи до побудови послідовності дій

Існує два принципи щодо логіки підрахунку питомої вартості послуг: підрахунок «згори вниз» та «знизу вгору».

- **Підрахунок «згори вниз».** Цей підхід є найпростішим. Дослідник збирає дані про всі видатки, фактично здійснені під час надання послуги, і ділить їх на кількість одиниць наданих послуг. Враховуючи його простоту, цей підхід є корисним як швидкий інструмент, особливо на етапі початку дискусій щодо певних політичних питань. Однак застосовувати його може бути досить тяжко, коли порівняння стають більш складними, коли неможливо чітко віднести фактичні видатки до конкретних наданих послуг – наприклад, коли порівнюються послуги, надані різними організаціями.
- **Підхід «знизу вгору».** Цей підхід є складнішим. Для кожної послуги дослідник визначає весь перелік необхідних для її надання ресурсів, і намагається дати кожному із них об'єктивну оцінку. Остаточним показником вартості є сума всіх оцінених витрат. Перевага такого підходу полягає в тому, що він дозволяє охопити більш реалістичний спектр витрат. Як правило, здійснити такий аналіз тяжче, але його результати є набагато ілюстративнішими. Саме такий аналіз є оптимальним для більшості випадків.

3.3. Загальні принципи

Незалежно від задач, типу та логіки аналізу, підрахунок питомих витрат повинен дотримуватись таких принципів:

- **Охоплення всіх аспектів надання послуги.** До розрахунку повинні увійти оцінки витрат на всі компоненти послуги: оплата праці всіх задіяних спеціалістів, енергоносії, утримання приміщень тощо. Обов'язково повинні бути враховані управлінські видатки. Крім того, інколи включати також необхідно ресурси, залучені провайдером послуги від інших організацій (наприклад, у разі спільного виконання певних проектів).

- **Врахування специфіки використання послуг клієнтами.** Досить часто послуги одночасно використовуються групами клієнтів (наприклад, групою клієнтів резидентної установи або групою дітей, яких по черзі консультує один соціальний працівник). Для того, щоб коректно розрахувати витрачений час, потрібно чітко уявляти, в якому саме режимі надається кожна із послуг.
- **Відображення довготермінових граничних видатків.** Граничними видатками є видатки на надання послуги ще одному додатковому клієнту. Досить часто інформація про поточну вартість послуг сприймається із припущенням, що такий режим надання послуг зможе охопити будь-яку додаткову кількість клієнтів. Однак це не завжди відповідає дійсності (наприклад, якщо установи, які оцінюються, перебувають на межі своєї потужності). В довготерміновій перспективі такі міркування можуть мати критичну вагу.
- **Врахування альтернативних видатків.** Альтернативні видатки – це обсяг вигод, яких можна було би досягти, якби ресурси було витрачено в інший спосіб. Попри те, що цей аспект аналізу видається досить складним і не пріоритетним, насправді він заслуговує на найретельнішу увагу. Оскільки головна мета будь-якої економічної оцінки – це інформування рішень про ефективне розміщення обмежених ресурсів, така оцінка буде набагато кориснішою, якщо зможе враховувати, які жертви (невикористані можливості) були необхідні для того, щоб здійснити саме цей, а не інший проект.
- **Актуальність даних.** Аналіз повинен враховувати, коли планується здійснювати послуги (або в інший спосіб використовувати його результати), і яким чином можуть змінитись ціни за цей період. Для цього дані про витрати повинні бути якомога свіжішими, і у разі необхідності бути проіндексовані для урахування інфляційних процесів.

3.4. Загальна модель послідовності розрахунків

Загальноприйнята послідовність підрахунку витрат (на основі підходу «знизу догори») складається з чотирьох етапів, описаних нижче.

- **Опис інгредієнтів послуги.** На цьому етапі потрібно скласти максимально вичерпний перелік всіх аспектів надання послуги. Такий детальний аналіз має стати платформою для грошової оцінки окремих елементів. Він також є дуже корисним для визначення тих елементів послуги, які можуть здаватися безкоштовними (наприклад, якщо якусь частину послуги надає спеціаліст, що оплачується іншою установою, безкоштовне використання приміщень, або залучення праці волонтерів).
- **Ідентифікація одиниці виміру.** Для того, щоб її визначити, потрібно чітко перерахувати види діяльності, здійснені під час надання послуги, і на їх основі обрати одиницю виміру. Для деяких послуг ця задача може виявитись важчою, ніж для інших. Прикладом очевидної логічної одиниці може бути кількість днів, проведених в установі, кількість відвідувань денних установ, або відсоток завантаженості закладів. Ця задача може ускладнитись якщо, наприклад, установа одночасно надає кілька різних послуг (скажімо, крім денних послуг для дітей, можуть пропонуватися консультації для батьків тощо). В такому випадку можливо розглядати множину одиниць виміру.

- **Оцінка вартості окремих елементів надання послуги.** Це найскладніша і найдовша частина аналізу. Для неї потрібно зібрати фінансову інформацію щодо кожного аспекту надання послуги. Дослідник може користуватися різноманітними джерелами інформації, у кожного з яких можуть виникати свої перешкоди для співпраці та ефективного надання даних. Наприклад, системи державної фінансової звітності не завжди включають належну деталізацію, а отримання її від провайдерів може бути проблематичною. Так чи інакше, на цей етап аналізу слід виділяти найбільшу кількість часу і зусиль.
- **Підрахунок питомої вартості.** На завершальному етапі треба переконатися, що дані включають весь спектр витрат, пов'язаних з наданням послуги, і ретельно підрахувати остаточний показник загальної оціночної вартості в розрахунку на одну одиницю послуги.

Перелік посилань

- (1) «Актуальність та етапи проведення економічної оцінки питомої вартості соціальних послуг в Україні» (Проект DFID «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні», березень 2007 р);
- (2) «Надання послуг: за які кошти?» Проект концептуальної записки до дискусії щодо технічного завдання для економічної оцінки та розрахунку питомої вартості надання соціальних послуг (Проект DFID «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні», грудень 2005р);
- (3) «Аналіз управління державними видатками у сфері соціальних послуг» (Проект DFID «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні»);
- (4) «Рекомендації щодо розрахунку тарифів надання платних соціальних послуг, які виконуються територіальним центром соціального обслуговування одиноких літніх громадян Луцького району» (Проект ЄС «Посилення регіональних соціальних служб»);
- (5) «Аналіз витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення дітей в Україні (на прикладі Київської області)» (Проект ЄС «Розвиток інтегрованих соціальних служб для вразливих сімей та дітей»);
- (6) J Beecham, «Unit Costs - not exactly child's play'» (PSSRU, University of Kent, 2000).