



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

СПРИЯННЯ РЕФОРМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Контракт № CNTR 03 5289

Аналіз системи управління державними видатками: методичні аспекти реформи фінансування соціальних послуг

Серпень 2006 р.

Birks Sinclair & Associates Ltd.
Gatehouse Suite, Palatine House
Belmont Business Park
Durham, DH1 1TW
United Kingdom
Тел.: + 44 191 386 4484
Факс: + 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
Львівське шосе, 10/1, 2-й поверх,
м. Хмельницький, 29001
Тел/факс. 38 (0382) 72-54-44
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.

Подяки

Звіт "Аналіз системи управління державними видатками: методичні аспекти реформи фінансування соціальних послуг" підготовлено Лорі Джошуа та Юрієм Джигирем в межах проекту DFID "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні".

Проект висловлює вдячність керівникам та чільним посадовцям профільних міністерств, представникам Харківської та Хмельницької облдержадміністрацій за участь у підготовці звіту та надану інформацію. Висловлюємо окрему вдячність представникам органів влади та фахівцям за участь у обговоренні, міркування та критичні зауваження, надані під час зустрічей з питань системи управління державними видатками та стратегічного планування, що відбулися у м. Хмельницькому та Харкові у жовтні та грудні 2005 р.

Відповідальними за зміст звіту є керівник Проекту та автори.

Розділ	Зміст	Стор.
	Скорочення	4
	Резюме для керівництва	6
Розділ 1	Управління державними видатками: з чого складається реформа соціальних послуг.	12
Розділ 2	Підвищення фінансової дисципліни. Як організація бюджетного процесу відбивається на наданні та реформуванні соціальних послуг	27
Розділ 3	Визначення та дотримання стратегічних пріоритетів: розподіл централізованих та делегованих функцій в управлінні послугами та реформуванні соціальних послуг	46
Розділ 4	Соціальні послуги як чинник суспільних перетворень: спрямування реформи на реалізацію Програми дій Уряду	92
Розділ 5	Управління державними видатками та стратегічне планування: висновки для соціальної політики.	113
5.1	Стратегічне планування, планування діяльності в перехідних умовах та середньострокове бюджетне планування	115
5.2	Оцінка витрат та формування бюджету соціального обслуговування: роль показника питомої вартості послуг та розробка моделі його застосування в Україні	131
5.3	Дотації вирівнювання та надання соціальних послуг. Формулювання програми змін	161
Додаток		
Додаток 1	Європейська соціальна хартія, соціальне планування та соціальні послуги: засади європейської моделі	176
Література		179

Скорочення

АЕВ	аналіз ефективності витрат
АНВ	аналіз наслідків витрат
ВВП	валовий внутрішній продукт
гр.	гривень
ГРПП	група розробки політики і практики
ДРСС	Державний реєстр соціальних служб
ЄК	Європейська Комісія
ЄПД	Європейська політика добросусідства
ЄС	Європейський Союз
Кабмін	Кабінет міністрів України
КРУ	Головне контрольно-ревізійне управління
КЦРР	комунальні центри ранньої реабілітації
МВФ	Міжнародний валютний фонд
Мінекономіки	Міністерство економіки України
Міносвіти	Міністерство освіти та науки України
Мінохорони здоров'я	Міністерство охорони здоров'я України
Мінпраці	Міністерство праці та соціальної політики України
Мінсім'ї	Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту України
Мінфін	Міністерство фінансів України
НДО	недержавна організація
ОДЕГ	обласні дорадчі експертні групи
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку

ПДВ	податок на додану вартість
ПЗПП	план заходів перехідного періоду
Проект	проект DFID "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні"
ПФ	позабюджетний фонд
ПФО	податок з фізичних осіб
ПЦФ	програмно-цільове фінансування
РЄ	Рада Європи
ССБП	середньострокове бюджетне планування
ССПВ	середньострокове планування видатків
ССФП	середньострокове фінансове планування
УДВ	управління державними видатками
Уряд	Уряд України
УФСІ	Український фонд соціальних інвестицій
ФСІ	фонд соціальних інвестицій
ЦСПР	центр соціально-психологічної реабілітації
DFID	Міністерство у справах міжнародного розвитку Великої Британії

Резюме для керівництва

Огляд

У країнах з високим та середнім рівнем добробуту громадян процеси менеджменту, фінансування та планування соціальних послуг швидко набувають значення державних пріоритетів. Це особливо стосується країн, для яких характерні швидкі зміни у демографічній ситуації та супутня перебудова структури сім'ї та соціальних потреб. У таких країнах головним двигуном переоцінки ролі соціальних послуг є старіння населення, однак не менша увага приділяється і розвитку послуг для інвалідів, а також зміцненню та захисту соціального становища дітей та сімей, яким загрожує бідність і соціальна ізоляція. У країнах Центральної та Східної Європи, що переживають перехідний період і зазнають демографічних та соціальних змін, аналогічних тим, що відбувались у західній Європі 20 років тому, в процесі реформи швидко визначився комплекс пріоритетів соціальної політики. Пліч-о-пліч із соціальною реформою йдуть пенсійна реформа, реформа системи грошової допомоги та соціальних пільг, активний розвиток ринку праці.

В Україні, з її очевидними демографічними змінами, що істотно впливатимуть на майбутню ситуацію з фінансуванням та наданням послуг, для здійснення їхньої реформи принципове значення мають корекція управлінських структур та вдосконалення механізмів державного управління в різних областях, зокрема, в області управління державними видатками. Закон України "Про соціальні послуги" [ЗСП, 2004] визначає засадничі вектори державної політики українського Уряду [Уряд] стосовно розвитку системи соціального обслуговування. Суттєвою перешкодою на шляху їхньої реалізації, однак, є особливості організації управління у згаданій сфері в Україні, а саме, фрагментованість функцій управління між Міністерством праці та соціальної політики України [Мінпраці], Міністерством охорони здоров'я [Мінохорони здоров'я], Міністерством освіти та науки [Міносвіти] та Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту [Мінсім'ї]. Фрагментація управлінських функцій заважає стратегічному плануванню, координації державної політики та запровадженню нових підходів. Фрагментованість управління, крім того, заважає формуванню адекватної уяви про стан справ у членів комітетів Верховної Ради, Кабінету міністрів та секретаріату Кабінету міністрів, від яких залежать рішення про розподіл фінансування та оцінка частки державних коштів, яку необхідно спрямувати на соціальне обслуговування.

Нами проведено аналіз управління державними видатками [УДВ] в системі соціальних послуг в Україні, за результатами якого сформульовано комплекс рекомендацій стосовно реформи соціальних послуг в Україні. Роботу підготовлено в межах виконання проекту Міністерства міжнародного розвитку Великої Британії [DFID] "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні". В роботі використано відомості, отримані в процесі аналізу державної політики та законодавчої бази у сфері фінансового планування та державного управління, а

також відомості, надані Міністерством праці та соціальної політики [Мінпраці] і керівництвом Хмельницької та Харківської облдержадміністрацій. В обговоренні окремих аспектів УДВ також взяли участь представники Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту України [Мінсім'ї], Міністерства фінансів [Мінфін], дослідні колективи та недержавні організації [НДО].

Бюджетний кодекс встановлює єдиний порядок розподілу державних доходів на соціальні послуги через застосування фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, розмір яких визначається на підставі формули. Завдяки цьому принципи фінансового управління формально є однаковими для усіх послуг, що знаходяться в межах компетенції Мінпраці, Мінохорони здоров'я, Міносвіти та Мінсім'ї. Владні структури Мінпраці, що опікуються соціальними послугами та їхнім фінансовим менеджментом, можна, з деякими застереженнями, поширити на всі профільні міністерства, що мають підпорядковані структури в областях, містах та районах. Тому при здійсненні аналізу ефективності управління державними видатками на соціальні послуги підпорядкованими структурами міністерств ми обмежувалися лише структурами Мінпраці та двома областями - Хмельницькою і Харківською - і не розглядали інші міністерства та області. Детальний огляд попередніх тенденцій споживання соціальних послуг та прогнози рівня соціальних потреб можна знайти в окремому звіті Проекту¹. Щодо соціальних закладів інтернатного та комунального типу в областях України, хоча між ними є певні розбіжності у розподілі фінансування, вони стосуються лише ступеню, а не принципів засад. Наприклад, кількість дітей, інвалідів та осіб похилого віку на утриманні інтернатних установ переважно визначають за густотою установ відповідних типів в межах території області. Сподіваємося, що зібрана інформація та представлені результати її аналізу сприятимуть діалогу між учасниками процесу соціальних реформ щодо того, до яких структурно-організаційних змін слід вдатися і яким має бути зміст стратегій реформи, аби забезпечити формування в Україні середовища життєздатних та різноманітних соціальних послуг.

Мета

Мета роботи – сприяти формуванню такого розуміння процесу реформи, яке допоможе владі більш цілеспрямовано реалізовувати задачі, поставлені Програмою діяльності Кабінету міністрів, Законом "Про соціальні послуги" та супутньою нормативною базою, вірно зважувати пріоритети соціальної політики. Зокрема, підкреслено той факт, що реформа соціальних послуг – це не лише економічна та

¹ **Див.:** Проект DFID "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні". Звіт "Демографія, соціальна статистика, тенденції фінансування. Аналіз та оцінка майбутніх соціальних потреб та майбутнього попиту на соціальні послуги" (2006а). Детальний аналіз демографічних тенденцій до 2050 року, соціальні зміни, попередні тенденції у споживанні послуг, прогноз попиту на соціальні послуги, прогнози вартості соціальних послуг до 2015 р. Про розподіл сфер відповідальності в системі соціальних послуг між Мінпраці, Мінсім'ї, Мінохорони здоров'я, Міносвіти та іншими профільними міністерствами див. звіт Світового банку "Вступ до системи соціального обслуговування в Україні". Звіт, підготовлений для місії Світового банку в Україні, м. Київ, 3 березня 2006 р.

організаційна, але й нормативна діяльність, а проблемі ефективності витрат та продуктивності послуг слід приділяти стільки ж уваги, скільки проблемі рівного доступу до послуг усіх громадян та їхнього справедливого розподілу між тими, хто потребує догляду й захисту. В Україні правильний розподіл зусиль між обома цими проблемами є особливо нагальним, адже склалася ситуація, коли інтернатні соціальні установи домінують, а демографічна ситуація швидко змінюється, що змушує державу реформувати систему стаціонарного догляду та розвивати послуги в громаді, здатні краще задовольняти потреби клієнтів.

Виносячи судження про ефективність реформи, слід виходити не лише з миттєвого заощадження державних коштів, але й з таких показників, як підвищення соціального та економічного добробуту, зменшення бідності та соціальної ізоляції уразливих груп відповідно до завдань Програми діяльності КМ, відгук на зміни у демосоціальній ситуації в країні.

Методи

Вихідну інформацію для аналізу отримано з трьох головних джерел: консультацій з Міністерством праці та соціальної політики України [Мінпраці], розпочатих у червні 2005 р., інтенсивної аналітичної роботи у червні-липні 2005 р. у Хмельницькій області та аналогічної роботи у Харківській області у березні-травні 2006 р. Паралельно зі збором даних у червні 2005 р. проведено семінар "Модернізація та реформа соціальних послуг" для представників різних підрозділів Мінпраці, а також низку присвячених стратегічному плануванню заходів у Харківській області у листопаді 2005 р. та у Хмельницькій області у грудні 2005 р. Проведено низку прямих консультацій з керівниками та чільними представниками міністерств: Міністерством фінансів [Мінфін], Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту [Мінсім'ї], Мінпраці. Обговорено питання: *ревізія формули розподілу бюджетних видатків на соціальні послуги, економічний аналіз показника питомої вартості послуг різних типів, запропоноване Мінфіном створення державного реєстру учасників соціального обслуговування. За результатами проведено ревізію таких питань, як зв'язок між демографією, соціальною статистикою та тенденціями фінансування; політика розвитку соціальних послуг та законодавча база; нормативно-правове забезпечення діяльності і оподаткування недержавних організацій та надання соціальних послуг; контроль з метою підвищення ефективності соціальних послуг: якість та кінцевий результат.* В цьому звіті підсумовано викладені у цих роботах результати та надано посилання на підготовлені Проектом відповідні статті, ознайомлення з повним текстом яких дасть детальнішу уяву про особливості демографічного, нормативного, податкового та іншого середовища в аспекті реформи, що обговорюється.

Згадані супутні завдання виконувалися як цілісний комплекс досліджень, а їхні пропозиції мають на меті сприяти: (i) еволюції нормативної бази та еволюції поглядів на політику розвитку соціальних послуг, (ii) територіальній реформі та реформі місцевого самоврядування, (iii) розвитку і вдосконаленню державного

управління, (iv) вдосконаленню системи державної статистики, (v) корекції щорічного закону про бюджет у частині соціального обслуговування, (vi) інтеграції на постійній основі питань реформи та реструктуризації системи соціальних послуг до заходів, що здійснюються в напрямку реалізації Плану дій "Україна-ЄС".

Аналіз отриманих даних відбувався в два етапи.

- (i) Вересень 2005 р.: попередній аналіз, поширення результатів серед партнерів Проекту у центральних та місцевих органах влади для обговорення.
- (ii) Серпень 2006 р.: доповнення та доопрацювання, підготовка остаточного тексту звіту з посиланнями на супутні роботи.

Основним методом дослідження є детальна оцінка соціальних послуг в Україні та накреслення проблем, що стоять перед політиками та держслужбовцями центральних та місцевих органів влади. Ми намагалися дати стислий, але змістовний нарис окремих аспектів реалізації державної соціальної політики, який би доповнював інші дослідження Проекту стратегічних питань у цій сфері. Запропоновані рекомендації призначено для обговорення в процесі постійного діалогу Проекту з українським Урядом та іншими учасниками запровадження соціальних реформ в Україні: Світовим банком, Європейською Комісією, Радою Європи тощо.

Структура звіту

В роботі подано огляд комплексу проблем у сфері управління державними видатками на соціальні послуги в Україні. Ці проблеми проаналізовано з кількох позицій: соціально-політичної, економічної, організаційної, з позицій стратегічного планування та управління.

Попередня редакція звіту складається з **двох частин**. У першій частині розглянуто ситуацію у фінансуванні та управлінні в системі соціальних послуг. У другій частині обговорюються зібрані дані та обґрунтовуються пропозиції щодо шляхів покращення стратегічного планування, розробки плану дій перехідного періоду, методів оцінки показника питомої вартості послуг, усунення перекосу на користь служб інтернатного типу та інших недоліків бюджетної формули, що заважають розвитку альтернативних інтернатним послуг в громаді. У складі двох частин вісім розділів.

Аналітична частина

- **Розділ 1. Управління державними видатками: передумови, без яких неможлива реформа соціальних послуг.** Принципи оцінки ефективності управління державними видатками [УДВ], змістові складові та механізми УДВ, їхня проекція на бюджетний процес та надання соціальних послуг.

- **Розділ 2. Фінансова дисципліна. Як організація бюджетного процесу відбивається на наданні та реформі соціальних послуг.** Принципи фінансової політики в Україні, засаднича роль Бюджетного кодексу у забезпеченні фінансової дисципліни, структура бюджету в Україні, бюджетна формула та її складові, оцінка ефективності досягнення фінансової дисципліни.
- **Розділ 3. Визначення та дотримання стратегічних пріоритетів: розподіл централізованих та делегованих функцій в управлінні послугами та реформі соціального обслуговування.** Зміст та роль Програми діяльності Кабінету міністрів України, процес державного стратегічного планування, оцінка ефективності стратегічного планування та фінансового управління в системі підпорядкованих Мінпраці соціальних послуг, оцінка делегованих фінансових функцій, ефективності управління та формування бюджету соціальних послуг у Хмельницькій та Харківській областях, ефективності визначення та дотримання стратегічних пріоритетів.
- **Розділ 4. Соціальні послуги як чинник суспільних перетворень: спрямування реформи на реалізацію Програми діяльності Кабінету міністрів.** Оздоровча роль соціальних послуг у стосунках між державою та громадянами, підходи до управління суспільними послугами. Що необхідно зробити в межах реструктуризації управління та реформи послуг, щоби підвищити їхній суспільний ефект. Державне замовлення послуг як шлях до запровадження пропагованої державними програмами розвитку системи "гроші за клієнтом". Суспільна роль послуг та УДВ.

Рекомендації

- **Розділ 5. Управління державними видатками та стратегічне планування: висновки для соціальної політики.** Узагальнення висновків попередніх розділів, обґрунтування рекомендацій з питань:
 - **5.1.** Стратегічне планування, план заходів перехідного періоду, середньострокове бюджетне планування.
 - **5.2.** Оцінка витрат та формування бюджету соціального обслуговування: роль показника питомої вартості послуг та розробка моделі його застосування в Україні.
 - **5.3.** Дотації вирівнювання та надання соціальних послуг. Формулювання програми змін.

Презентація результатів та їхнє використання у подальшій роботі

З отриманими результатами та висновками планується ознайомити широкі кола учасників планування та надання соціальних послуг та, ширше, учасників системи фінансування суспільних послуг в цілому.

Сподіваємося, що представлені в роботі результати та висновки інших досліджень Проекту буде покладено в основу формулювання плану заходів перехідного періоду, що його розробляє міжвідомча робоча група з питань запровадження Закону України "Про соціальні послуги", сформована з представників Мінохорони здоров'я, Мінфіну, Міносвіти, Мінсім'ї та низки всеукраїнських громадських організацій та очолювана Міністерством праці та соціальної політики України.

Розділ 1

Управління державними видатками: з чого складається реформа соціальних послуг

Вступ

Всі країни збирають податки і витрачають зібрані кошти. Для цього їм необхідно створити власну систему управління державними видатками в межах загальної системи стратегічного планування, яка повинна призвести до створення чіткої цільової державної програми надання та постійного реформування соціальних послуг. В країнах, що мають великі території, погана організація міжвідомчих зв'язків заважає розвитку економічної та соціальної політики¹. Реформа потребує стратегічних підходів, оскільки в умовах, коли міжвідомчі та міжбюджетні зв'язки перебувають в стані розвитку і водночас відбуваються глибокі демографічні зміни, потрібен час для досягнення програмних цілей. Насправді, без стратегічного підходу, повсякденні справи можуть спричинити відхилення від планів уряду, а окремі заходи можуть не відповідати цілісній програмі, яка сприяє досягненню стратегічних результатів.

Виділення коштів та управління коштами на соціальні послуги (та інші суспільні потреби) це завдання політиків і державних службовців. Ці дві групи людей (політики приймають рішення, а державні службовці консультують) на практиці визначають обсяги витрат, необхідний рівень балансу між доходами та видатками, розподіл коштів між напрямками діяльності та державними закладами, а також способи управління цими ресурсами та види звітності.

Саме тому стратегічні процеси, зафіксовані в цьому звіті, базуються на визначенні і виборі системи відліку для оцінки стратегії та управління соціальними послугами в умовах поєднання *централізованої* і *децентралізованої* структур багаторівневої державної системи прийняття рішень², що утворилась в результаті ухвалення Бюджетного кодексу 2001 р.³. Визнано⁴, що завдяки Кодексу з'явився чіткий

¹ Див. Thießen, U. (2004); Tommasi, M. et.al. (2001); Litwack, J.M. (2001)

² Поєднання централізованої і децентралізованої структур багаторівневої державної системи прийняття рішень тісно пов'язане з необхідністю зберігати рівновагу між двома фінансовими аспектами: обсягом зібраних податків і видатками на бідних. За останні роки цей баланс мав тенденцію до *децентралізації* та передачі функцій та ресурсів від центральної влади на місця. *Schneider* (2003) розділяє концептуальні та емпіричні особливості децентралізації на три групи: фіскальні (що стосуються обсягу фіскальних повноважень, які передаються від центральної влади до місцевих органів), адміністративні (що відображають ступінь незалежності місцевих органів влади від управління з центру) та політичні (що відображають ступінь виконання місцевими органами влади ключових політичних функцій, наприклад представницьких).

³ Докладніше про оцінку Бюджетного кодексу, його стратегію та оперативне значення див. Главу 2

розподіл самоврядності, компетенції і відповідальності, невід'ємною частиною яких є надання соціальних послуг, між різними рівнями державної влади.

В умовах України реформу соціальних послуг⁵ (які забезпечуються через багаторівневу державну систему прийняття рішень) прискорюють і підтримують на національному рівні три фактори, що впливають на втілення політики:

- Закон “Про соціальні послуги”⁶, який передбачає створення сучасної системи підтримки ліцензування, замовлення та надання соціальних послуг на рівні громади на контрактній основі з урахуванням цінового фактору у відповідності до визначених стандартів, а також визначає ‘соціальні послуги’ (Стаття 1) як:

Комплекс правових, економічних, психологічних, просвітницьких, медико-реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на конкретні соціальні категорії осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги...з метою поліпшення або відновлення їхньої життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повнокровного життя

⁴ Світовий банк (2004);

⁵ В цьому звіті, а також згідно з нормами Закону “Про соціальні послуги”, словосполучення ‘соціальні послуги’ стосується “натуральних послуг, спрямованих на усунення соціально-економічних ризиків, задоволення індивідуальних потреб і забезпечення широкого діапазону догляду та підтримки з метою скорочення бідності і соціального виключення”. Ці послуги розповсюджуються на такі категорії населення і інституціональні механізми: людей похилого віку - через інтернати, догляд вдома, центри денного перебування; людей з фізичною непрацездатністю і нездатністю до навчання, спричиненими професійними захворюваннями та травмами, з хронічними хворобами; людей з проблемами психічного здоров'я - від допомоги особам з незначними психічними розладами до застосування правових повноважень для примусового утримання в психіатричних лікарнях потенційно небезпечних осіб; людей, які зловживають наркотиками і алкоголем, а також осіб, що звільнились з місць позбавлення волі і потребують допомоги в реабілітації і відновленні громадянських прав; сім'ї, зокрема ті, що мають дітей з особливими потребами, наприклад дітей інвалідів; послуги для дітей, зокрема моніторинг і надання захисту дітям, які піддаються ризику; дітей - через фостерні послуги, розміщення в дитячих будинках і усиновлення; неповнолітніх правопорушників; бездомних дорослих і дітей.

⁶ Закон “Про соціальні послуги”, Верховна Рада, 2003 р., N 45, стор. 358, змінено згідно з Законом N 1891-IV (1891-15) від 24 червня 2004 р. Витоки і обґрунтування Закону “Про соціальні послуги” можна знайти в Указі Президента N 1166/97 від 18 жовтня 1997 р., спрямованому на соціально-економічну політику періоду 1997-2000 рр, та підкріпленому Указом Президента N 637 від 15 серпня 2001 р., який був спробою виробити зрозумілу стратегію подолання бідності. Слід відзначити, що стратегію подолання бідності (хоча її й було відображено в Стратегії допомоги країні з боку Світового Банку на період 2000-2003 рр) так і не було оформлено в єдину політику і систему керування реформою.

- Міжнародна допомога від Світового Банку через позику Світового Банку в розмірі US\$ 50 млн **Українському фонду соціальних інвестицій [УФСІ]**⁷ – в тому числі субкомпонент [US\$ 10 млн] на соціальні послуги, призначений для стратегічних реформ на центральному рівні [US\$ 1,68 млн] і для мікропроектів місцевого рівня [US\$ 7,5 млн] в кількох пілотних областях – перш за все в Харківській і Хмельницькій, але не тільки там. Існує також низка програм сприяння реформі соціальних послуг, що фінансуються Європейським Союзом [TACIS] і спрямовані на підсилення окремих напрямів політики місцевого рівня, включно з регіональним рівнем, пілотна програма пошуку альтернатив догляду в стаціонарних закладах для дітей в Київській області, а також програма партнерства на рівні громади між місцевою владою та НДО в наданні соціальних послуг в кількох пілотних областях.
- **Проект DFID “Сприяння реформі соціальних послуг в Україні” (СРСПУ), спрямований**⁸ на розробку:

завдань і пріоритетів політики та розробку стратегії реформи соціальних послуг на підтримку загального курсу Уряду України на зменшення бідності та децентралізацію;

а також на визначення:

фінансових систем і процесів, необхідних для підтримки надання соціальних послуг на рівні громади...та нових підходів до фінансового планування, управління та аудиту.

Політика, спрямована на розробку рентабельного і цільового надання соціальних послуг, втілюється на фоні розвитку і розширення соціальних послуг на рівні громади (наприклад, догляд вдома для літніх людей та інвалідів та фостерне виховання для дітей, якими опікується держава) як альтернативи переважному використанню послуг у стаціонарних закладах для допомоги групам населення зокрема, людям похилого віку, дітям та сім'ям, інвалідам, хронічно хворим та

⁷ Світовий банк “Документ про експертизу запропонованої Україні позики на виконання проекту Фонду соціальних інвестицій”, жовтень 2001 р. Позика в US\$50 млн супроводжується фінансуванням з боку уряду України в розмірі US\$20 млн – яке спрямоване перш за все на покриття стягнення податку на додану вартість (ПДВ) та інші стягнення.

⁸ Головні аналітичні заходи проекту DFID СРСПУ, спрямовані на розробку політики на центральному рівні, поряд з цією роботою з управління державними видатками, включають: (1) “Демографія, соціальна статистика та фінансові тенденції: аналіз та оцінка попиту і пропозиції щодо соціальних послуг в майбутньому” (2006a); (2) “Взаємодія між законодавчими актами про недержавні організації, оподаткування та надання соціальних послуг” (2006b); (3) “Наближення до європейських стандартів та європейський вибір: політика і законодавча база щодо соціальних послуг” (2006c); та (4) “Контроль за вдосконаленням якості та результатів соціальних послуг” (2006d).

бездомним), та реформи стаціонарних закладів⁹. В основі цих внутрішніх механізмів реформи соціальних послуг в Україні, в свою чергу, лежать три стратегічні документи європейського рівня – Європейська хартія про місцеве самоврядування¹⁰, Європейська соціальна хартія¹¹ та План дій Європейський Союз - Україна¹². Всі вони підкріплюють Програму дій Уряду “Назустріч людям”¹³. Програма дій Уряду констатує:

Головним завданням вдосконалення системи соціального захисту населення є вирішення проблеми бідності (і) поліпшення якості соціальних послуг з

⁹ Надання соціальних послуг (в стаціонарних закладах і на рівні громади) належить до законодавчих та адміністративних повноважень Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства освіти і науки, Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту, до фінансових повноважень Міністерства фінансів а також до делегованих оперативних і фінансових повноважень областей, міст та районів. Докладніше про розподіл адміністративних і фінансових повноважень при наданні соціальних послуг **див.**: Звіт DFID про перевірку *Проекту підтримки соціальних інвестицій в Україні на етапі реалізації*, том 2 (2005а).

¹⁰ Україна підписала Європейську хартію про місцеве самоврядування в 1997 р. Положення Хартії визначають, між іншим, таке: всі місцеві органи влади повинні вирішувати значну частину суспільних питань в інтересах місцевого населення; повноваження місцевого врядування повинні визнаватись на законодавчому рівні; права розповсюджуються в першу чергу на місцеві органи влади, але можуть розповсюджуватись і на регіональну владу, якщо така існує; місцева влада повинна мати можливість діяти вільно у вирішенні тих питань, які можуть бути вирішені найкращим чином саме на її рівні, з нею також необхідно радитись з усіх питань, які стосуються її безпосередньо; місцева влада повинна мати виконавчі органи та наймати необхідний персонал; для здійснення своїх повноважень місцеві органи влади повинні мати фінансові ресурси.

¹¹ Україна є повноправним членом Ради Європи з 9 лютого 1995 р. Вона підписала **Європейську соціальну хартію** 2 травня 1996 р. Однак, Україна ще не ратифікувала Хартію і тому вона ще не вступила в дію на рівні українського законодавства. Оновлена Європейська соціальна хартія [1996] передбачає право громадян на користування соціальними послугами. Країни, які підписують Хартію, беруть на себе зобов'язання: а] підтримувати або забезпечувати послуги, які, за допомогою методів соціальної роботи, сприятимуть добробуту і розвитку як окремих осіб, так і груп людей в громаді, та їхньому пристосуванню до соціального оточення; а також б] заохочувати участь окремих осіб і неурядових або інших організацій в створенні та підтримці соціальних послуг [**Див:** **додаток 1**].

¹² Європейська Комісія, "План дій ЄС – Україна", DG Enlargement, ЄС – Україна 1051/05, Брюссель. План дій є складовою частиною політики ЄС щодо сусідства в Європі, яка зосереджує увагу на політичному діалозі та реформі, торгівлі та заходах розширення внутрішнього ринку ЄС, правосудді та внутрішніх справах, енергетиці, транспорті, інформації, довкіллі, науці та інноваціях, а також соціальній політиці та контактах між людьми. Хоча приєднання до ЄС наразі не входить до порядку денного відносин між ЄС та Україною, деякі положення політики ЄС щодо сусідства не суперечать більш загальним положенням, покладеним в основу Договору Європейського Союзу, який гарантує, що будь-яка європейська держава, що поважає принципи демократії, права людини та верховенство закону, може подати заявку на членство в Європейському Союзі.

¹³ Обійнявши посаду, Президент за Конституцією повинен звернутись з посланням до Верховної Ради, яке містить цілі та напрями діяльності на термін президентства. Після цього уряд складає власну програму з визначенням шляхів втілення стратегії президента. Фактично, ця стратегія стає програмою дій уряду. Чинна програма дій уряду базується на завданнях, поставлених в програмі *Назустріч людям* [детально про інституціональні функції Програми дій Уряду **див.** главу 3].

метою досягнення європейського рівня, а також розширення кола людей, які надають такі послуги. Пріоритет буде надано соціально незахищеним людям похилого віку, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам та сім'ям з дітьми.

Неможливо переоцінити того, наскільки розподіл централізованих і децентралізованих функцій формує міжвідомчі та міжбюджетні відносини. Насправді, в контексті розробки Закону “Про соціальні послуги” і суміжної законодавчої бази, управління соціальними послугами повинно не лише працювати в межах норм розподілу адміністративних і фінансових повноважень між різними щаблями влади, але й сприяти реформуванню цих меж та норм в контексті підтримки європейської стратегії Уряду.

Насправді, втручання в стратегію, ініційовані ззовні, які використовують і розвивають досвід цілеспрямованого зосередження на розробці численних проєктів, способом, який виходить за межі законів, норм, інституціональної системи місцевої, регіональної та центральної влади, і бюджетного процесу (таким чином не використовуючи відносні сильні і слабкі сторони існуючої системи управління та процедур), можуть зменшити свій потенціальний вплив та внесок в діалог щодо політики через розпорошення зусиль установ, які розробляють політику, та структур з надання соціальних послуг. Саме для мінімізації цих ризиків проєкт DFID СРСПУ передбачає важливий компонент з розробки та аналізу політики. Щоб всі аспекти діалогу щодо політики залишались в полі зору, надзвичайно важливо бути неупередженим і спиратися на факти, і для сприяння створенню наочної бази стратегічних базових критеріїв, використаних в цьому документі, включають три напрями - *дотримання фінансової дисципліни, визначення і дотримання стратегічних пріоритетів і вартісність суспільних вигод*. Разом ці базові критерії складають основу системи оцінювання управління державними видатками. Однак, оцінювання за допомогою стратегічних базових критеріїв не може обґрунтовуватись балами, оскільки характеристики систем розробки політики не вкладаються в жорсткі рамки офіційних оцінок. Натомість, базові критерії було використано для узагальненого оцінювання розробки політики та механізмів координації; вони також призначені для допомоги з визначенням напрямів, які дадуть можливість досягнути кваліфікованого і ефективного надання соціальних послуг. Базові критерії та їхнє призначення подано нижче в таблиці 1.1:

Таблиця 1.1: Базова система оцінки управління державними видатками

Стратегічні базові критерії	Пояснення
Дотримання фінансової дисципліни	Утримання витрат в межах, визначених спроможністю отримувати доходи, і утримання боргів на рівні, який не робить їх погашення занадто дорогим
Визначення і дотримання стратегічних пріоритетів	Асигнування та витрата ресурсів на напрями, що найкраще сприяють досягненню цілей уряду

Вартісність суспільних вигод	Дієздатність політики і державних установ та прийняття рішень про асигнування ресурсів і вибір відповідної системи надання послуг, а також кваліфіковане і ефективне використання ресурсів при дотриманні стратегічних пріоритетів.
------------------------------	---

Джерело: Автори

Управління державними видатками у зв'язку з реформою

Три стратегічні базові критерії оцінки управління державними видатками взаємозалежні і в ідеалі повинні підсилювати дію один одного, але це не відбувається автоматично. В багатьох відношеннях дотримання фінансової дисципліни стоїть на першому місці. Так, в умовах політики децентралізації, яка зосереджує увагу на реформуванні соціальних послуг, задоволенні конкурентного і змінюваного попиту та подоланні живучості старої моделі, притаманної існуючим структурам надання соціальних послуг, головною метою уряду України повинно стати узгодження рівнів видатків і доходів. Інколи трапляється так, що методи, обрані для впровадження фінансової дисципліни, заважають дотриманню стратегічних пріоритетів та принципу відповідності ціни і якості. Тому в умовах реформування соціальних послуг – керуючись Законом “Про соціальні послуги” та суміжними законами¹⁴ - важливо подбати про те, щоб дотримання фінансової дисципліни не заважало визначенню пріоритетів і наданню якісних послуг за державні кошти.

Зрозуміло, що термін “реформа” (що стає все популярнішим в країнах, які розпочали процес демократичних і економічних змін) має особливе звучання в контексті цієї оцінки. Однак, незважаючи на широке використання цього поняття, не існує сталого і загально визнаного визначення складових “реформи” в умовах модернізації соціальних послуг. Насправді, розробники стратегії і аналітики надають різних значень і відтінків цьому поняттю. В деяких випадках розробники національної стратегії і політики намагались перебільшити значення незначних змін в організації системи соціальних послуг, називаючи їх “реформами”. Тому було б корисно відрізнити структурні реформи від кількісних змін.

В межах цього документу, *Оцінки управління державними видатками на реформу соціальних послуг*, термін ‘реформа’ має таке значення:

Діяльність, спрямована на зміну політики і інституційного забезпечення

соціальних послуг. Замало лише заново визначити напрями політики. Щоб

¹⁴ Детальніший аналіз узгодженості “Закону про соціальні послуги” та іншими законодавчими актами про соціальні послуги див. звіт проєкту DFID СРСПУ “*Наближення до європейських стандартів та європейський вибір: політика і законодавча база щодо соціальних послуг*”

впоратись з проблемами в сфері соціальних послуг, необхідна інституційна реформа із зміни існуючих установ, організаційних структур і систем управління. Таким чином, реформа соціальних послуг спрямована на визначення пріоритетів, вдосконалення політики та реформування норм та установ, через які ця політика втілюється в життя.

Згідно з такою характеристикою, нормальні еволюційні та кількісні системні зміни в сфері соціальних послуг необхідно відрізнити від фундаментальних структурних реформ. Визначення різниці між "еволюційними" і "структурними" змінами дещо довільне і суб'єктивне; воно відображає характер і тип оцінок в сфері соціальних послуг – наприклад, чи є започаткування або розширення соціальних послуг на рівні громади "еволюційною" чи "структурною" зміною залежить від суб'єктивних суджень. Однак, якщо започаткування або розширення соціальних послуг на рівні громади є складовою частиною політики, яка має на меті забезпечити **збалансованість у наданні послуг**¹⁵ щодо різних типів соціального обслуговування, то скоріш за все йдеться про структурну зміну, оскільки таке завдання передбачає прийняття рішень стосовно найкращих шляхів забезпечення потреб певної категорії населення при найменших витратах державних коштів.

Щодо визначення балансу, що його необхідно притримуватись між індивідуальними потребами і витратами на задоволення цих потреб, вкрай важливо, щоб реформа соціальних послуг мала на меті досягнення низки стратегічних цілей. В той же час, в країнах з перехідною економікою є безліч прикладів, коли програми реформ – зокрема в соціальній сфері – було введено в дію без чітко визначених цілей. Процес реформування має часовий вимір, тісно пов'язаний з досягненням конкретних цілей національної політики. По суті, реформа соціальних послуг полягає в довгострокових змінах, які виходять за межі експериментальних і географічно обмежених ініціатив.

Підходи щодо реформування та кількості і номенклатури заходів, поєднаних під назвою "реформа", дуже різні. Рідко коли при обговоренні реформ та ухваленні по

¹⁵ Термін *збалансованість у наданні послуг* стосується балансу, що його необхідно притримуватись між поєднанням і видом необхідних соціальних послуг (напр., догляд вдома, догляд в стаціонарному закладі, догляд в лікарні для людей похилого віку; або домашній нагляд, фостерне виховання/усиновлення чи догляд в стаціонарному закладі для дітей та молодих людей). Цей *баланс* базується на використанні різних способів досягнення однакового рівня користі для клієнтів при найменших витратах державних коштів. *Збалансованість у наданні послуг* це по суті модель, що забезпечує підвищення **рентабельності, диференціацію в наданні послуг і кращі результати для клієнтів**. Докладніше про оцінку і застосування моделі *збалансованості у наданні послуг див. Главу 5.2* і доповідь проекту DFID СРСПУ [2005b] "*Реформування і модернізація соціальних послуг: уроки досвіду ЄС*", документ підготовлено для консультативного семінару "Стратегічні заходи з підтримки уряду України в реформі та модернізації соціальних послуг".

ним рішень їх сприймають як щось однорідне. Насправді, реформи скоріше за все являють собою комплекс різних заходів, кожен з яких необхідно аналізувати і оцінювати окремо. Тому реформа – це перш за все поєднання *змісту* і *процесу*, яке передбачає проведення урядом тривалих і глибоких інституційних і структурних змін, а також прагнення досягнути чітких стратегічних цілей. Схема 1.1 поєднує ключові елементи [зміст і процес] системи управління державними видатками, до яких ми звертались і які використовували при складанні цього звіту для оцінки масштабу окремих реформ в сфері соціальних послуг.

Схема 1.1: Зміст та компоненти процесу управління державними видатками

Ключові елементи управління державними видатками, які необхідно враховувати при реформуванні соціальних послуг

Зміст:

- Застосування різноманітних заходів
- Вплив специфіки системи соціальних послуг конкретної країни

Процес:

- Структурні, а не кількісні і еволюційні зміни
- Зміни політичних напрямів, за якими відбуваються інституційні зміни, а не лише визначення нової мети
- Планомірні, а не випадкові зміни
- Постійні і довгострокові, а не одноразові, зміни
- Політичні низхідні та висхідні процеси, керовані урядами на національному, регіональному і місцевому рівнях

Змістовне обґрунтування управління державними видатками на соціальні послуги:

В контексті звернення до питань змісту, викладених вище, аналіз управління державними видатками спирався на ретельний діагностичний процес на основі консультацій. Обґрунтування такого підходу базувалося на необхідності:

- *Відрізнити симптоми від причин, які їх викликають:* Завжди спокусливо мати справу з симптомами, бо вони нібито частіше піддаються відокремленим технічним рішенням. Наприклад, неякісний контроль

видатків можна побороти за допомогою нової системи управління фінансами. Однак, впровадження системи управління фінансами матиме незначні наслідки, якщо поганий контроль насправді є симптомом відсутності політичної волі примусового виконання Бюджетного кодексу, або симптомом недоліків в самому Бюджетному кодексі. Політика, проекти і позики, які спрямовані лише на симптоми, навряд чи призведуть до сталих змін на краще, а інколи навіть можуть загострити недоліки, що існували раніше.

- *Уникати занадто швидкого ухвалення рішень:* Часто є спокуса вважати, що останні віяння моди забезпечать вирішення всіх проблем. Прикладами цього можуть бути складання виробничих бюджетів, комплексні системи управління фінансовою інформацією, складання бюджетів програм, схеми планування проміжних видатків та модель "гроші йдуть за клієнтом". Такі підходи можуть спрацювати, але лише тоді, коли в центрі уваги - дійсні проблеми, і якщо вони узгоджуються з адміністративними повноваженнями і інституційними обмеженнями. В багатьох випадках, спрощені версії цих підходів мають набагато більше шансів на успіх.
- *Досягати спільного розуміння ключових проблем:* Процес оцінки надає можливість досягнути спільного розуміння проблем. Завжди існує можливість зриву задуму реформи головними зацікавленими сторонами; це найбільш вірогідно, якщо вони не розуміють необхідності реформ або не беруть активної участі в їх розробці. Пошук підтримки реформ передбачає створення впевненості як у політиків, так і у державних службовців, що зміни допоможуть вирішити реальні проблеми, які стоять перед ними. Саме тому, важливо не тільки базувати реформи управління державними видатками на якісній оцінці, але й сам процес оцінки повинен призвести до консенсусу щодо того, якими є проблеми.

Враховуючи, що цей звіт стосується попередньої оцінки управління державними видатками на соціальні послуги, стратегічні базові критерії [див.таблицю 1.1 вище] було обрано тому, що вони допомагають зосередитись на підвалинах гарантії того, що політика, системи ухвалення рішень і інституційні структури, які управляють міжвідомчими фінансовими стосунками, матимуть виразний вплив на результати. Саме ці базові критерії допоможуть визначити, чи:

- визначена політика має недоліки;
- визначена політика матиме постійне бюджетне фінансування;
- рішення уряду втілюються в життя.

Базові критерії мають стати інструментом оцінки, який дозволяє знайти недоліки і водночас не бути занадто вимогливим щодо шляхів їх усунення. Наприклад, базові критерії використовувались для збору інформації про деякі основні симптоми

неякісного управління видатками, які впливають на теперішню та майбутню ефективність соціальних послуг і які обмежують можливості реформи соціальних послуг, що відповідають завданням, визначеним в Програмі дій уряду і Законі “Про соціальні послуги”. З огляду на динамічність процесів впровадження політики, будь-яка спроба заморозити ситуацію в часі була б штучною. Ця оцінка, таким чином, слугує гнучким інструментом, який допомагає політикам і менеджерам державного сектору [на центральному, регіональному і місцевому рівнях врядування] врахувати технічні та організаційні питання, які потребують вирішення при реформуванні систем управління державними видатками, що відають наданням соціальних послуг.

Виміри процесу управління державними видатками

Динамічність процесу визначення стратегії означає, що не існує одномірних підходів до всіх систем управління державними видатками, і характеристики цих процесів залежать від економічних, соціальних і адміністративних реалій, які є невід’ємною частиною домінуючих систем управління. Не викликає заперечень той факт, що вдосконалення процесів визначення стратегії і координації повинно сприяти підвищенню якості управління; шість вимірів процесу управління державними видатками мають універсальне значення для забезпечення позитивних наслідків для бюджету з врахуванням трьох завдань в таблиці 1.1 вище.

Це такі виміри:

- Конструктивна політичні обов’язки
- Ясність, послідовність і фінансове забезпечення політики
- Передбачуваність
- Прозорість
- Комплексність та цілісність
- Підзвітність

Ступінь наявності саме цих характеристик можна використовувати як еталон якості систем прийняття рішень та для перевірки наявності перешкод на шляху реформи соціальних послуг. Таким чином, ці характеристики є зручним інструментом оцінки і аналізу систем управління державними видатками.

Що таке політичні зобов’язання?

Процес управління державними видатками, який сприяє утворенню політичних обов’язків, створює систему, де політичні наміри відображено в визначеній політиці щодо соціальних послуг і в бюджеті. Внаслідок цього виникають політичні зобов’язання виконувати бюджет, підсилені дієвим процесом розгляду у Верховній раді, Кабінеті міністрів та на рівні обласної влади.

Чому важливі політичні зобов’язання?

Асигнування державних коштів на соціальні послуги та управління ними – це, перш за все, політична справа. Якби це було не так, політики могли б уникнути відповідальності за рішення про видатки, відображені в бюджеті. Якісна система управління державними видатками на соціальні послуги буде змушувати Кабінет міністрів, державні установи і чиновників обласного рівня працювати в єдиній команді для визначення видаткової стратегії і прийняття компромісних рішень стосовно видатків в межах стратегії, а не намагатись витиснути ресурси для своїх власних ініціатив або проєктів через спеціальні процедури. Політичні обов'язки в бюджетному процесі сфери соціальних послуг допомагають усунути нереалістичні вимоги і зробити реалістичнішим виконання бюджету.

Що таке ясність політики?

Ця характеристика стосується якості аналізу і формулювання політики. Ефективне управління видатками на соціальні послуги неможливе без детальної видаткової політики, де вартість одиниці послуг належним чином визначена в бюджетних асигнуваннях і відповідає наявним ресурсам.

Чому важлива ясність політики?

Нездатність поєднати політику, планування і фінансування соціальних послуг може стати найвагомим фактором невиконання бюджету¹⁶. В країнах з перехідною економікою стратегічні рішення часто приймають без врахування видатків і скорочення фінансування проводиться без зміни політики щодо видатків. Це призводить до розбіжностей між тим, що передбачає державна політика і фактичними можливостями. За таких обставин бюджет більше нагадує спробу хоч якось утриматись на поверхні, ніж розподіл ресурсів для досягнення стратегічних цілей. Середньостроковий підхід, який включає всі видатки на соціальні послуги, в межах совокупних видатків, сприятиме управлінню стратегічними і бюджетними реаліями. На цей момент, політично визначені норми соціальних послуг, на які спираються бюджетні пропозиції в Україні, часто є далекими від реальних можливостей. Однак, ніякого дієвого процесу перегляду цих норм не відбувається. Оскільки пріоритетні послуги політикою чітко не визначені, вони не захищені належним чином від змін бюджету протягом року.

Зараз часто не вистачає значних коштів для виконання стратегічно визначених норм соціального обслуговування, які складають основу бюджетних потреб України. Однак, досі не спостерігалось результативного процесу з перегляду цих норм. Якщо пріоритетні послуги не будуть чітко визначені в стратегії, вони не будуть захищені належним чином від змін у бюджеті, що відбуваються протягом року.

Що таке передбачуваність?

¹⁶ Світовий банк (1998а)

Передбачуваність стосується того, наскільки бюджет на соціальні послуги є надійним джерелом інформації для менеджерів державного сектору про те, де і коли можна отримати ресурси. Погана передбачуваність часто є відображенням занадто оптимістичних економічних прогнозів під час підготовки бюджету. Однак, є й інші джерела нестабільності доходів, наприклад зовнішні потрясіння пов'язані із зміною цін або обмінних курсів. Однак, використання резервних фондів або позик може усунути необхідність скорочення видатків протягом року через падіння доходів.

Чому важлива передбачуваність?

Якщо надходження коштів від існуючих або нових соціальних послуг нестабільні, менеджери державного сектору не можуть планувати свою діяльність або розпочати процес планування. В таких умовах важко зробити надання послуг ефективним. Наприклад, витрати на персонал в сфері соціальних послуг, як правило, складають значну частину загальних поточних витрат і їх неможливо врегулювати швидко. Як наслідок, вплив непередбачуваної динаміки доходів від існуючих або нових соціальних послуг на інші витрати, окрім витрат на персонал, зокрема на надання послуг, збільшується.

Що таке прозорість?

Прозора бюджетна система нагадує зрозумілий посібник про те, як повинні використовуватись ресурси, і яких результатів в соціальних послугах необхідно досягти. Наголос на результатах повинен гарантувати, що короткострокові політичні проблеми не переважають необхідності стабільної середньострокової фінансової стратегії для сфери соціальних послуг; а також забезпечити інформування громадськості про фінансові перспективи, особливо під час виборчих кампаній.

Чому важлива прозорість?

Прозорість сприяє визначеності і впевненості щодо бюджетних планів та зменшує можливість корупції. Зрозуміле роз'яснення стратегії уряду в сфері соціальних послуг також допомагає менеджерам державного сектору [на центральному і місцевому рівнях управління] узгодити свої бюджетні плани зі стратегією. Керівники державного сектору можуть нести відповідальність лише тоді, коли стратегічні цілі – наприклад, скорочення переважного використання послуг в стаціонарних закладах і передача послуг на рівень громади – чітко визначені як *ex ante* (очікувані).

Що таке комплексність та цілісність?

Бюджет соціальних послуг повинен охоплювати всі напрями діяльності уряду в цьому секторі. Однак, визначення обсягу і масштабу державного сектору соціальних послуг - непросте завдання, особливо, коли законодавчі і адміністративні ролі розпорощено по різних галузевих міністерствах [Міністерство праці та соціальної політики (МПСП), Міністерство освіти і науки (Міносвіти), Міністерство охорони здоров'я (МОЗ) і Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту (Мінмолодьспорту)] та коли бюджетні і фінансові повноваження розділено між Міністерством фінансів [Мінфін] та областями, містами і районами.

Для забезпечення правильного співвідношення видатків – між соціальними послугами в стаціонарних закладах і на рівні громади – необхідно, щоб видаткові рішення були інтегрованими: рішення про поточні і капітальні видатки особливо потребують спільного аналізу та поєднання.

Чому важливі комплексність та цілісність?

Комплексність та цілісність необхідні для того, щоб всі стратегічні пропозиції щодо соціальних послуг з закладеними в них видатками конкурували за ресурси в контексті загальних пріоритетів уряду. Через розподіл [законодавчий] і роздроблення [фінансів] по різних урядовим структурам головні рішення про компроміси щодо державних видатків на соціальні послуги – які повинні ухвалюватись скоріше одночасно, ніж послідовно – не можуть бути ухвалені. Тому, комплексне охоплення видатків на соціальні послуги по всіх ключових галузевих міністерствах та між різними рівнями управління повинно забезпечуватись системним аналізом, який гарантуватиме, що ключові рішення ухвалюватимуться на перших етапах підготовки бюджету. Під комплексним охопленням ми розуміємо врахування всіх напрямів діяльності уряду з надання соціальних послуг. Це завдання може бути порівняно простим для виконання, коли послуги у стаціонарних закладах є переважною формою надання послуг, і повинно бути виконано негайно, ще до розробки оперативних процедур і фінансових регуляторів для надання соціальних послуг на рівні громади. Намагання здійснити комплексну оцінку після остаточного утвердження послуг на рівні громади призведе до значних перешкод на шляху до вдосконалення процесу управління державними видатками.

Що таке підзвітність?

Підзвітність вимагає, щоб ті, хто приймає рішення щодо адміністрування соціальних послуг на всіх рівнях управління, несли відповідальність за покладені на них повноваження. В широкому сенсі, є три типи підзвітності – зовнішня, внутрішня і менеджерська – більша свобода дій надається менеджерам державного сектору при переході систем від зовнішньої фінансової підзвітності до внутрішньої фінансової підзвітності і до менеджерської підзвітності. Ці три види систем підзвітності розрізняються також за рівнем уваги до фінансової звітності [тобто за використання коштів] або виконавчої звітності [за надання послуг або досягнення результатів]. Подана нижче таблиця 1.2 ілюструє типи підзвітності.

Таблиця 1.2: Аспекти підзвітності

Тип підзвітності	Ким здійснюється	Що контролюється	Спосіб підзвітності
Зовнішня	<i>Центральний уряд:</i> дає згоду на кожну окрему операцію або групу видатків	<i>Видатки</i> – окремі статті видатків	<i>Дотримання</i> статей Бюджету і всіх постанов уряду. Попередній аудит операцій: контроль здійснюється перед будь-якою витратою коштів.
Внутрішня	<i>Відомства, які витрачають кошти:</i> Ті, хто витрачає кошти мають відповідальність першої інстанції за законність і правильність своїх дій.	<i>Видатки:</i> категорії видатків	<i>Відомчі системи</i> дотримуються державних стандартів. Аудит за наслідками операцій. Менеджери не повинні отримувати дозвіл на свої дії ззовні.
Менеджерська	<i>Менеджери, які витрачають кошти:</i> мають свободу дій у витраті визначених ресурсів в обмін на відповідальність за результати.	<i>Виробництво і загальні поточні витрати:</i> акцент на тому, що менеджери виробляють, а не що вони купують.	<i>Звітність</i> за виконання. Виклад очікуваних результатів. Аудит фактичних результатів.

Джерело: Інститут Світового Банку (1998)

Чому важлива підзвітність?

Без підзвітності політики і державні службовці не мають стимулів для серйозного сприйняття процесу управління державними видатками на адміністрування і реформу соціальних послуг. Тому підзвітність є важливою для того, щоб:

- Фактичні видатки збігалися з запланованими: видатки повинні супроводжуватись відповідною документацією та узгоджуватись з фінансовими та бухгалтерськими інструкціями [фінансова звітність];
- Витрати сприяли виконанню урядових завдань [менеджерська підзвітність].

Щоб оцінити, наскільки система управління державними видатками охоплена підзвітністю, необхідно з'ясувати **п'ять** ключових питань:

- Чи існують чіткі напрями підзвітності? Чи визначені ролі і повноваження ключових учасників?
- Чи достовірна і точна інформація про виконання бюджету подається своєчасно?
- Чи система управління державними видатками укріплює дисципліну шляхом запровадження контролю щодо відповідності до законодавства?
- Чи існує звітність про витрати і/або їхні наслідки, і чи враховуються вони при обговоренні майбутніх бюджетних пропозицій?
- Чи достатньо якісними є аудит і перевірка результативності, а також фінансова звітність, щоб забезпечити ефективний зворотний зв'язок щодо практичного втілення політики?

Проблемні зони і організація звіту про оцінку:

Будь-яка оцінка поточних проблем і майбутніх можливостей повинна враховувати системні норми, що мають тривалі наслідки. Тому планування послідовності впровадження реформи соціальних послуг потребує врівноваження необхідності реформи з необхідністю визначення правильних кроків. Якщо взяти до уваги згадані питання, найбільш розважливим є вирішення найгостріших проблем в першу чергу. Система управління державними видатками на соціальні послуги не може бути сильнішою за її найслабшу ланку. Саме тому значне поліпшення результатів фінансування соціальних послуг з нових інвестиційних джерел навряд чи можливе, поки в системі залишаються значні недоліки. Внаслідок цього виникає необхідність взяти на озброєння поетапний підхід до реформи управління державними видатками на соціальні послуги. Такий підхід:

- передбачає збір інформації про демографічні та соціальні тенденції¹⁷;
- враховує проблемні зони, визначені за допомогою процесу оцінювання, в першу чергу вирішує найгостріші проблеми і приводить в норму засадничі питання;
- виявляє фактори стримування та перешкоди в політичному і інституційному оточенні для реформи управління державними видатками.

Відповідно, ця оцінка була спробою врахувати внутрішні та зовнішні стимули реформи соціальних послуг, оцінити систему управління державними видатками на соціальні послуги і запропонувати низку коротко-, середньо- та довгострокових кроків на шляху реалізації Програми дій Уряду “Назустріч людям”.

¹⁷ Докладніше про взаємозв’язок між демографією і реформою соціальних послуг (включно з демографічними та фінансовими прогнозами, пов’язаними з соціальним обслуговуванням) див. доповідь проекту DFID СРПСУ “Демографія, соціальна статистика та фінансові тенденції: аналіз та визначення майбутніх потреб та попиту щодо соціальних послуг” (2006а).

Розділ 2

Підвищення фінансової дисципліни. Як організація бюджетного процесу відбивається на наданні та реформуванні соціальних послуг

Вступ

За останні роки, податково-бюджетна політика в Україні мала особливі успіхи в досягненні макроекономічної стабільності. Вона характеризується потужним зростанням доходів, підкріпленим вражаючою макроекономічною динамікою, вдосконаленим фінансуванням і зростаючим бюджетним реалізмом. Після десяти років глибокого економічного спаду, українська економіка вже шість років послідовно зростає, зокрема валовий внутрішній продукт [ВВП] зріс на більш як 50 відсотків. Існують прогнози, що цей період зростання триватиме й надалі – планове зростання в 2005 р. на рівні 7 відсотків. Проведені зміни в управлінні фінансами разом з тривалим зростанням за рахунок експорту знизили обсяг державного боргу і боргів під державну гарантію з 67 відсотків ВВП в 1999 р. до 25 відсотків в 2004 р. Однак, значне підвищення пенсій (які зараз складають 15 відсотків ВВП), пов'язане з виборами 2004 р., призвело до погіршення фінансового стану і сприяло росту інфляції. Очікується, що фінансовий дефіцит до кінця 2005 р. досягне 3,8 відсотків ВВП. Зростання в 2005–2006 рр значною мірою залежатиме від споживання, враховуючи соціальну орієнтацію фінансової політики Уряду.

За останні роки витрати консолідованого бюджету¹ в Україні зросли з 27,3 відсотків ВВП в 2000 р. до більш як 30 відсотків в 2004 р., що відображає тенденцію до збільшення, яка стала можливою завдяки сприятливим макроекономічним умовам і прискореним темпам приватизації. Одночасні зміни на краще в державних видатках і у використанні державних коштів, приписують дії Бюджетного кодексу, який вступив в силу в 2001 р. та вдосконаленню операцій Державного казначейства². Однак, проблеми споживання, якості і справедливості надання соціальних послуг все ще залишаються. Відчувається, що реальні пріоритети і середньострокове стратегічне планування³ значною мірою відсутні, крім того, не вистачає вимірюваних цілей, які б дозволили оцінити фактичні

¹ Стаття 6 Бюджетного кодексу визначає **консолідований бюджет** як сукупність всіх бюджетів. Склад консолідованого бюджету, який має принциповий поділ на **Державний бюджет** та **консолідовані місцеві бюджети**, зображено нижче на схемі 2.1

² Інститут економічних досліджень та політичного консультування [2004]

³ **Стратегічне планування** передбачає визначення бажаного результату та розробку послідовності дій для досягнення цього результату, спираючись на аналіз ресурсів організації та оточення, в якому вона діє. Стратегічні плани допомагають організаціям, урядам і громадам вирішити, до чого вони прагнуть і як це здійснити. Втілення в життя стратегії і стратегічні дії дають впевненість, що організація зосереджена на дійсно важливих речах, а не відволікається на випадкові події і короткострокові плани [див. главу 3].

результати виконання політики і програм. Це створює неузгодженість у відносинах між структурами централізованих і децентралізованих функцій, які залишили без достатніх джерел фінансування місцеві органи влади, а саме вони значною мірою відповідають за управління і надання соціальних послуг.

При визначенні реальних пріоритетів для стратегічних базових критеріїв управління державними видатками, міжвідомчі фінансові стосунки⁴ відіграють визначальну роль. Наявність стратегічних цілей підвищує рівень державної звітності і дозволяє Верховній Раді об'єктивніше оцінити ефективність діяльності уряду. В системі управління на зразок української, де держава здійснює свої повноваження через поєднання централізованих і децентралізованих функцій, стратегічне планування може забезпечити співпрацю всіх рівнів управління для забезпечення визначених пріоритетних соціальних послуг. Зростання рівня децентралізації, яке відбулось в Україні за останні роки, означає, що стратегічне планування навіть важливіше для сприяння співпраці всіх рівнів управління з метою ефективного планування та спільної діяльності. Це також означає, що роль міністерств, які несуть законодавчу та політичну відповідальність за соціальні послуги, повинна змінитись – вони повинні не встановлювати стандарти *витрат* та нормативні вимоги [як вимагають Закон “Про державні соціальні стандарти і державні гарантії” і Державний класифікатор соціальних стандартів і норм], а створювати основу для стратегічних планів та стандартів *виконання*, згідно з якими органи влади різних рівнів ухвалюватимуть обгрунтовані рішення з врахуванням місцевих умов. В контексті реформування соціальних послуг, стратегічне планування, яке за визначенням стосується значних періодів часу, необхідно розуміти як процес, за допомогою якого уряд вирішує, якими мають бути результати середньострокової політики, аналізуючи можливі шляхи досягнення цих результатів і визначаючи найрентабельнішу і найефективнішу політику, спираючись на аналіз наявних ресурсів та інституційного оточення. Далі, стратегічні плани мають використовуватись в щорічних планах, що забезпечує спрямованість діяльності уряду на досягнення стратегічних цілей.

Дотримання фінансової дисципліни

У спадок від радянського періоду Україні залишилась централізована система міжвідомчих стосунків, яка не відповідає новим реаліям незалежної держави і перешкоджає стабілізації бюджетної системи країни⁵. Ця система також стримує

⁴ Інституційна основа для міжвідомчих фінансових стосунків спирається, головним чином, на таку законодавчу базу: Конституція [червень, 1996 р.] – визначає базові функції місцевого самоврядування, центрального уряду, його виконавчих органів та їхніх повноважень; Закон “Про місцеве самоврядування” [травень, 1997 р.] – закладає основи функціонування фінансів місцевих органів влади; Закон “Про місцеві державні адміністрації” [квітень, 1999 р.] – окреслює обов'язки органів центральної влади на обласному та районному рівнях; та Закон “Про Державний бюджет” – затверджується кожного року Верховною радою [парламентом].

⁵ Термін **бюджетна система**, яка є складовою частиною управління державними видатками, стосується поєднання *бюджетів* і *асигнувань коштів*. *Бюджети* головним чином складаються з асигнувань коштів, детального розподілу всіх наявних ресурсів між напрямками діяльності та послугами, що конкурують між собою. Практичне визначення бюджетів – вони є оперативними

намагання місцевих влад виконувати своїх обов'язки і надавати громадянам відповідний асортимент соціальних послуг. За відсутності прозорих механізмів бюджетного процесу, правила розподілу бюджетних ресурсів [визначені Законом “Про бюджетну систему” 1990 і 1995 рр] носили довільний характер, а рішення ухвалювались *ad hoc*; крім того, мінімальні обсяги видатків обчислювали державні установи [напр. галузеві міністерства] на вищих рівнях влади. При цьому враховувались визначені мінімальні стандарти [орієнтовані на витрати], як це передбачено Законом “Про державні соціальні стандарти і державні гарантії” і Державним класифікатором соціальних стандартів і норм⁶.

Поява в 2001 р. Бюджетного кодексу стала новим етапом в управлінні державними видатками. Бюджетний кодекс, який кожного фінансового року доповнюється Законом “Про Державний бюджет” [стаття 38 (1)]⁷, заклав нові підвалини бюджетної системи в Україні і мав значний вплив на стратегічне планування, розробку політики, бюджетне планування та надання соціальних послуг, які *делеговано*⁸ на нижчі рівні влади. В загальному плані, політичні наміри, покладені в основу Бюджетного кодексу, можна розділити на чотири напрями:

планами організації, відображеними за допомогою монітарних термінів. *Асигнування коштів*, з другого боку, стосуються дозволу на витрату державних грошей на узгоджені цілі – як правило, вони відображають загальні показники грошових доходів або капітальних видатків.

⁶ Заслужує увагу те, що в Бюджетному кодексі немає посилань на застосування або дію жодного з цих законів, і фактично не визнається їхня дія при визначенні розмірів субвенцій з Державного бюджету або трансфертів вирівнювання з консолідованих місцевих бюджетів, а також щодо заходів з надання соціальних послуг.

⁷ Закон “Про Державний бюджет” створює систему річних бюджетів, але до них можуть вноситись зміни (в сторону збільшення) через прийняття Верховною радою і Кабінетом міністрів додаткових законодавчих актів протягом фінансового року. Наприклад, в 2004 р. було прийнято поправки до Закону “Про податок на доходи фізичних осіб”; правил виплати ПДВ і прогнозування доходів консолідованого бюджету, аудиту, підвищення зарплатні, міжвідомчих стосунків між районними бюджетами і бюджетами сіл, селищ і міст; було змінено формулу розподілу міжвідомчих трансфертів. Така модель постійного внесення поправок наводить на думку про занадто велику свободу дій стосовно речей, які є принциповими [напр., прозорість, рівність і підзвітність], тих, хто готує Державний бюджет і/або окремі рішення Кабміну. Така практика має значні негативні наслідки щодо застосування методики, визначеної в Бюджетному кодексі – особливо стосовно обсягів трансфертів вирівнювання та розробки середньострокових планів видатків.

⁸ В межах *делегованих* повноважень, відповідальність за кожний функціональний бюджет розподіляється між різними управлінськими рівнями, які отримують кошти з консолідованих місцевих бюджетів і *субвенції* з Державного бюджету. Для стаціонарних закладів, що надають соціальні послуги, це означає, що деякі з них підпорядковані областям, деякі – містам, а інші – районам. Такий стан речей ускладнює стратегічне планування, розробку політики, бюджетне координування та оцінку ефективності. При контрактній системі із застосуванням ліцензування, коли замовлення і надання соціальних послуг відбувається на рівні громади – як передбачено Законом “Про соціальні послуги” – надзвичайно важко передбачити, як теперішні інституційні умови діятимуть без кардинального перерозподілу повноважень і функцій між різними рівнями місцевої влади. **Насправді, велика частина відповідальності за надання соціальних послуг на рівні громади регулюється статтею 91(3) Бюджетного кодексу. Це означає, що такі послуги не враховуються при визначенні розміру міжвідомчих трансфертів, чи то у вигляді субвенцій з Державного бюджету, чи трансфертів вирівнювання.**

- створення ефективної процесуальної системи ухвалення бюджетних рішень та їх ефективного виконання;
- вдосконалення системи міжбюджетних відносин між різними управлінськими рівнями, шляхом розділення органів місцевої влади на три окремі незалежні місцеві бюджетні одиниці – області, міста і райони⁹;
- впровадження єдиної бюджетної мови, яка визначає концептуальні поняття та ролі і функції керівників бюджетного процесу на центральному [тобто державному] і місцевому рівнях¹⁰; та
- створення, згідно з поправками до статті 38 (5-(2) (3) від 2003 р., основ для нової законодавчої бази, що розглядатиметься в контексті річного Закону "Про Державний бюджет".

Головні принципи, втілені в Бюджетному кодексі, можна охарактеризувати таким чином:

- Державний і місцеві бюджети є окремими структурами, які пов'язані лише через *трансфертні платежі* – обласні, районні і міські ради при формуванні і ухваленні своїх бюджетів діють самостійно, що дозволяє цим рівням управління, в певних межах, визначати свої власні видаткові пріоритети;
- Бюджетні рішення базуються на принципі *субсидіарності* – кошти на видатки асигнують до різних бюджетів з метою децентралізації відповідальності за видатки до найнижчих щаблів влади, де ними можуть ефективно управляти.
- Розробка *реалістичних* прогнозів щодо планових доходів, що базуються на загальних показниках пов'язаних з макроекономічним станом економіки.

⁹ Бюджетний кодекс передбачає більше 10000 бюджетів організацій загальнодержавного рівня, областей, міст, районів, містечок, сіл та селищ.

¹⁰ Важливу роль для концептуальної мови бюджетної системи відіграло обґрунтування, впроваджене через **класифікацію бюджетів за програмами [РВВ]**. РВВ встановлює пряму залежність між бюджетними асигнуваннями і результатами, спираючись на визначені цілі і критерії виконавської ефективності. Схема РВВ підтримується стандартним 7-значним *бюджетним кодом*, розподіленим за чотирма компонентами. Компонент 1 позначає ключові одиниці (відомства), що витрачають кошти [1-й, 2-й і 7-й знаки]; Компонент 2 позначає відповідальних виконавців [яких може бути більше одного] в системі ключової одиниці (відомства), що витрачає кошти [4-й знак]; Компонент 3 позначає єдиного відповідального виконавця [5-й і 6-й знаки]; Компонент 4 позначає сферу діяльності та мету в межах конкретної бюджетної програми [7-й знак]. В термінах видатків, РВВ визначає правові повноваження разом з правами та обов'язками для конкретних відомств [тобто, виконавців] згідно з розподілом *централізованих* і *делегованих* функцій, відповідно до Бюджетного кодексу, та між Державним бюджетом і консолідованими місцевими бюджетами. Відповідно до такої структури централізовані *Державні програми* виконуються різними міністерствами одночасно, в той час як *програми* виконуються окремими галузевими міністерствами. *Делеговані* функції, наприклад соціальні послуги, що надаються стаціонарними закладами, управляються через владу на місцевому рівні.

- Розподіл *доходів* на чотири категорії: податкові надходження, неподаткові надходження, надходження від операцій по капітальним рахункам і трансферти [від органів влади інших рівнів].
- *Класифікація* видатків за трьома напрямками: за економічними функціями – наприклад, витрати на соціальні послуги; за економічними категоріями – наприклад, винагорода за соціальні послуги; та за характеристикою – наприклад, визначення ключового підрозділу, відповідального за видатки.
- Державний і місцеві бюджети *незалежні* один від одного. Це означає, що державний бюджет не відповідає за зобов'язання місцевих органів самоврядування; місцеві органи самоврядування не відповідають за бюджетні зобов'язання інших населених пунктів, або за зобов'язання держави. Принцип бюджетної незалежності забезпечується призначенням спеціальних джерел доходів для місцевих органів самоврядування.

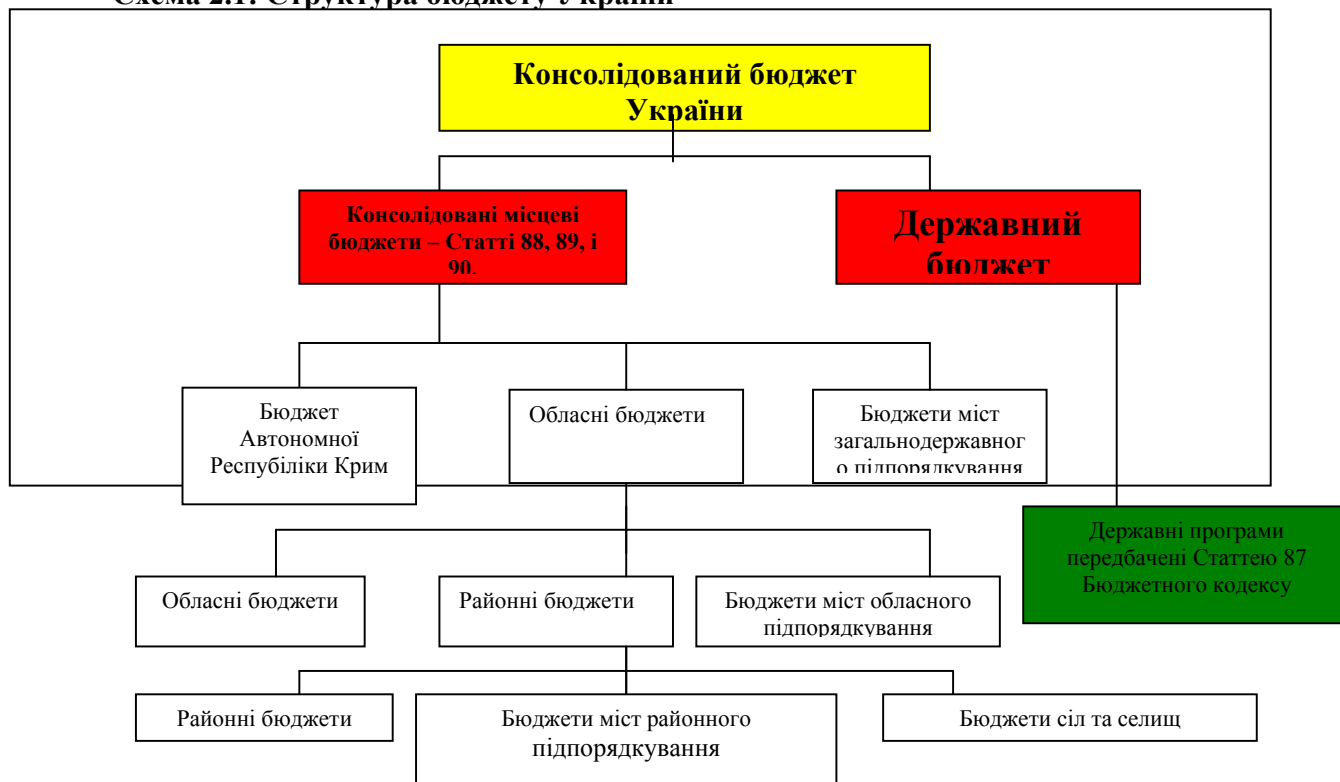
Відповідно до цих принципів найбільш радикальні зміни в управлінні державними видатками і бюджетному плануванні включали:

- Розподіл бюджетних коштів між загальними і спеціальними фондами.
- Об'єднання доходів від стягнення податків та розподіл їх на три 'кошки'.
- Розподіл органів місцевої влади в Бюджетному кодексі на три окремі незалежні бюджетні одиниці - області, міста і райони - для регулювання міжвідомчих фінансових стосунків, та визначення формули вирівнювання¹¹.
- Роль галузевих міністерств в системі асигнувань з Державного бюджету на видатки, і в розробці інструкцій, норм та стандартів для виконання *делегованих повноважень*.

Надана нижче схема ілюструє бюджетну систему, визначену Бюджетним кодексом:

¹¹ Слід відзначити, що з 2002 р. формулу трансфертів було розповсюджено лише на районний рівень, а не на стосунки всередині району [тобто, на міжвідомчі відносини між районним бюджетом і бюджетами сіл, селищ і міст районного підпорядкування]. Цю позицію було змінено ухваленням Закону N 1953-IV від 1 липня 2004 р. – однак оперативні деталі цього закону [який базується на формулах] і його впровадження ще повинні матеріалізуватись, але їх поглинула ширша дискусія про реформу місцевого самоврядування.

Схема 2.1: Структура бюджету України



Ключові зміни в управлінні державними видатками та бюджетному плануванні

Загальні і спеціальні фонди:

Видаткова і дохідна складова всіх бюджетів розподіляється на дві категорії - загальні і спеціальні фонди¹². Практика розподілу бюджетних фондів на загальні і спеціальні була запроваджена в Бюджеті 2000, а пізніше введена до Бюджетного кодексу^{13, 14}. В дохідній частині загальний фонд включає дохід до державного бюджету, призначений для загальних витрат, а видаткова частина загального фонду

¹² Наприклад, дохідна частина бюджетів стаціонарних закладів для людей похилого віку складається з двох частин: загального та спеціальних фондів. Загальні фонди включають асигнування з Державного бюджету, а спеціальні фонди складаються з трьох основних елементів: благодійні надходження, 75 відсотків пенсії клієнтів і власні доходи закладу – напр., від оренди приміщень.

¹³ Стаття 33(10) Бюджетного кодексу визначає, що “Проект бюджетної політики на наступний бюджетний період повинен містити пропозиції Кабінету міністрів стосовно... обґрунтування розподілу бюджету на загальний та спеціальні фонди”.

¹⁴ Стаття 13 визначає загальні фонди бюджету як: всі бюджетні доходи, крім тих, що асигнуються до спеціального фонду; всі бюджетні видатки, що фінансуються за рахунок коштів загального фонду; та фінансування загального бюджетного фонду.

включає видатки, призначені для виконання делегованих державних функцій, визначених статтею 82 і статтями 88-91 Бюджетного кодексу – в тому числі надання соціальних послуг в стаціонарних закладах. Однак, Бюджетний кодекс не дає формального визначення спеціального фонду, але стаття 13 кодексу передбачає можливість створення спеціального фонду з надходжень від спеціально визначених джерел і використання його для фінансування окремих видів діяльності. В багатьох відношеннях, спеціальний фонд – це класичний випадок цільового використання коштів, коли окремі види доходів направляються на фінансування окремих видів видатків.

Розподіл бюджету на загальні і спеціальні фонди спочатку не мав на меті запровадження в бюджетну систему України цільового використання коштів. Спеціальні фонди було запроваджено з метою звітування за державні кошти, які раніше направлялись для цільового використання через різні позабюджетні фонди¹⁵. Тісний зв'язок з добробутом можна встановити лише тоді, коли споживач суспільних товарів чи послуг отримує те, за що він платить. Іншими словами, лише ті державні товари чи послуги, які можна виключити із споживання тих, хто не платить, є показником міцного зв'язку з добробутом. З іншого боку, з адміністративної точки зору не завжди можливо брати плату за надані послуги безпосередньо, навіть якщо вони належать до тих, що підлягають виключенню¹⁶. Цільові доходи в цьому випадку можуть зарадити, якщо такі доходи направляються на покриття відповідних видатків, і якщо між цільовими доходами і використанням таких доходів для фінансування додаткових видатків існує тісний зв'язок з добробутом.

Об'єднання доходів і формування 'кошиків'

Доходна база є важливим елементом формування місцевих фінансів. У відповідності до статті 142 Конституції (де наводиться визначення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування), Бюджетний кодекс поділяє доходи місцевих бюджетів на три компоненти:

- Власні доходи – що надходять з джерел, розташованих в межах адміністративної території і належать виключно місцевій владі;
- Фіксовані доходи – доходи, що складаються з податків і мита, які збирає і якими управляє держава, але які асигнуються повністю до місцевих бюджетів;

¹⁵ Стаття 13(8) Бюджетного кодексу не дозволяє створення позабюджетних фондів державними органами. Винятками є пенсійний фонд, фонд соціального страхування на випадок тимчасової непрацездатності, національний фонд праці, несчасних випадків і професійних захворювань, та національний фонд обов'язкового страхування на випадок безробіття.

¹⁶ Зрозуміло, що не можна створювати цільові фонди за відсутності прямого зв'язку з добробутом, а в умовах реформування соціальних послуг може бути використане цільове використання доходів від плати за послуги – наприклад догляд вдома за людьми похилого віку.

- Регульовані доходи складаються з трансфертів до місцевих бюджетів, призначених для вирівнювання та збалансованості місцевих бюджетів, щоб задовольнити мінімальні витратні потреби місцевих бюджетів.

Джерела для цих компонентів доходів було класифіковано і зібрано в три 'кошки'.

- Кошик 1 складається з особистого податку^{17, 18}. На обласному і районному рівнях, 25 відсотків податків на землю, зібраних в області, і 15 відсотків податків на землю, зібраних в районі, потрапляють в кошик 1.
- Кошик 2 переважно складається з місцевих податків та зборів за землю, податків за рекламу, за комунальні платежі [при цьому як база оподаткування використовується частина податку на заробітну платню], парковку, реєстрацію власності, транспортні засоби, ремесла, сільськогосподарську діяльність, ліцензування торгівлі, дозволи тримати собак, а також корпоративні податки. Однак, враховуючи те, що області і райони повинні включати доходи від податків на землю в 'кошик 1', і те, що місцеві податки та збори збираються головним чином в містах, містечках та селах, їхні доходи з 'кошика 2' дуже незначні. Однак, ключове значення доходів 'кошика 2' – це те, що їх виключено з обрахування субсидій/трансфертів, а це означає, що міста, містечка та села можуть збільшити/поліпшити розміри зборів без зменшення субсидій/трансфертів від центрального уряду.
- Кошик 3 складається з премій за стягнення загальнодержавних податків, таких як податок на додану вартість [ПДВ], податок на корпоративний прибуток і т. ін., в більшому обсязі порівняно з прогнозованими доходами з цих джерел.

В межах цих доходів місцеві органи влади можуть перенести або призначити – не звертаючись до Міністерства фінансів – пріоритетні витрати за рахунок доходів з

¹⁷ Особистий податок розподіляється між адміністративними одиницями; Київ і Севастополь залишають собі 100 відсотків стягнених податків, міста - 75 відсотків, а відповідні області - 25 відсотків; селища та села - 25 відсотків, а відповідні області - 25 відсотків, а 50 відсотків надходить до відповідних районів.

¹⁸ Крім особистого податку і субсидій вирівнювання [які виключають доходи з кошків 2 і 3], 'кошик' 1 складається з доходів від державного мита, плати за ліцензування, гербового збору, патентних платежів, адміністративних стягнень, а також податків від малонобізнесу. Розрахунки доходів з кошика 1 для асигнування в місцеві бюджети, які включають до розрахунків трансфертів вирівнювання, визначені статтями 64 і 66 Бюджетного кодексу.

усіх трьох кошків¹⁹. Однак, є низка особливостей, пов'язаних з такою системою – зокрема з особистим податковим податком, який підпадає під місцеву юрисдикцію за місцем роботи особи [тобто, за принципом походження], а не за місцем проживання²⁰. Така практика призводить до непорозумінь, оскільки більшість місцевих державних послуг – наприклад освіта, охорона здоров'я, соціальні послуги – споживаються за місцем проживання, а не за місцем роботи²¹. Це також означає, що місцеві органи влади не мають значних ресурсів, оскільки доходи від місцевих податків та зборів в сукупності нараховують менш ніж 4 відсотки всіх доходів, а податки на землю в сукупності нараховують менш ніж 9 відсотків місцевих доходів. Тому, без постійного джерела граничних доходів видатки місцевої влади в дуже великій мірі залежать від трансфертів і доходів, асигнованих з кошика 1 – який головним чином [близько 90 відсотків] формується за рахунок особистого податку. Це означає, що в існуючих умовах, видатки на соціальні послуги – які надаються переважно стаціонарними закладами – в значній мірі фінансуються за рахунок доходів з кошика 1, де трансферти вирівнювання [див. нижче] складають значну частину.

За таких умов, місцеві органи влади обмежені в своїх можливостях реагувати на місцеві потреби в тих або інших послугах. Місцеві органи влади, таким чином, позбавлені фінансових механізмів, які б дозволили їм поводитись гнучкіше або відповідальніше у фінансовому відношенні. Реальна фінансова децентралізація повинна йти пліч-о-пліч з можливостями місцевої влади контролювати значне джерело граничних доходів. Однак, незважаючи на намагання визначити джерела [див. примітку 13 вище] надійних і сталих граничних доходів, не схоже, що система використання податків на нерухомість на зразок європейської (на основі оцінки ринкової вартості житлових та нежитлових приміщень) може бути або буде запроваджена найближчим часом.

¹⁹ Якщо місцеві органи влади спрямують більше зусиль на стягнення податків і зберуть більше доходів, їм дозволено більше витратити. Однак, вони не мають права зменшувати витрати на видаткові статті [напр., освіту, охорону здоров'я і соціальні послуги], делеговані їм центральним урядом. Це пояснюється тим, що видатки на статті, делеговані місцевим органам влади центральним урядом, мають ефект “перетікання”, чим користується населення за межами адміністративних кордонів.

²⁰ В 2002 р. в проєкті Закону “Про місцеві податки та збори”, який потім увійшов до проєкту Податкового кодексу, було запропоновано, щоб міські і районні власті отримали повноваження стягувати додаткові збори в межах від 1 до 3 відсотків від визначеного на національному рівні особистого податку. Такий підхід призвів би до утворення неадекватної системи стягнення особистого податку, коли принцип проживання було б застосовано до додаткового стягнення податку, а принцип походження [за місцем роботи] і надалі застосовувався б до нормальних податкових зборів. Зрозуміло, що пошуки надійного джерела граничних доходів (до яких належить і місцевий податок на нерухомість) для місцевих органів влади продовжуються.

²¹ Ця аномалія успадкована від радянських часів, коли більшість працівників мешкали в тих же громадах, де працювали. Однак, після послаблення системи, яка обмежувала вибір місця проживання, багато людей працюють в місцях, де не мешкають постійно [тобто, вони живуть в одному місці, а на роботу їдуть в інше місце].

Трансферти вирівнювання і міжвідомчі фінансові стосунки: застосовані до соціальних послуг

Схему регулювання міжвідомчих фінансових стосунків накреслено в главі 13 Бюджетного кодексу. Децентралізація не має однієї з переваг централізованої фінансової системи, а саме – можливості збирати доходи і розподіляти їх порівну між установами нижчого рівня. Тому децентралізація неухильно веде до виникнення регіональної фінансової нерівності, оскільки деякі адміністративні одиниці мають вагомішу базу оподаткування, ніж інші. Система вирівнювання, в основі якої лежить засновані на формулі трансферт вирівнювання²³ від центрального уряду, призначена для: подолання прірви між видатками місцевої влади на фінансування важливих програм та галузей; відходу від практики попередньої системи, коли місцеві органи влади переоцінювали очікувані бюджетні доходи і видатки, часто створювався штучний дефіцит, щоб вимагати збільшення трансфертів з центру; а також підвищення рівня ясності і передбачуваності бюджетів на місцевому рівні за допомогою фактичного надання трансфертів в повному обсязі.

Зрозумілу і універсальну формулу вирівнювання було запроваджено в 2001 р. і спочатку, в перехідний період, її було застосовано до бюджетів обласного рівня. Надалі, в 2002 р., формулу вирівнювання було поширено на всі області, міста і райони. Нова система трансфертів вирівнювання має багато позитивних рис – зокрема, за допомогою норм видатків можна віднайти норми видатків в розрахунку на клієнта [а не в розрахунку на витрати]. Система вирівнювання, яку було схвалено Кабінетом міністрів в 2001 р.²⁴, поєднується з горизонтальним “братерським” підходом, за яким бідніші місцевості отримують субсидії вирівнювання, тоді як багатші – роблять внески в спільний фонд з вертикальною системою фінансування [заснованою на субвенціях з Державного бюджету], де центральний уряд робить внески до загального обсягу трансфертів. Таким чином, загальний обсяг трансфертів перевищує [братерські] внески багатіших місцевих влад.

З точки зору місцевих органів влади, найважливішими фінансовими рішеннями, що впливають на обсяг їхніх бюджетних ресурсів, є *норми видатків*²⁵ за якими

²³ Крім субсидії вирівнювання, яка забезпечує безумовне фінансування місцевих органів влади, центральний уряд також впроваджує кілька категоріальних або обумовлених трансфертів для місцевої влади на оплату комунальних послуг, на національні програми соціального захисту – грошова допомога, плата за житло для військових.

²⁴ Процедура обрахування міжвідомчих трансфертів [що складаються з субсидій вирівнювання, субвенцій та внесків до Державного бюджету] побудована на вимогах Ухвали Кабінету міністрів від 2001 р. Однак, слід відзначити, що ця процедура з часом стала менш прозорою через переговори стосовно Закону про річний бюджет.

²⁵ Основна ідея використання *норм видатків* полягає в тому, що вимірювання видаткових потреб повинно відображати запит на суспільні послуги і повинно обмежуватись наявними ресурсами для

визначають субвенції з Державного бюджету – адже ці норми стосуються загальних видатків з консолідованого бюджету і Державного бюджету, а також частини загальних видатків, що припадає на місцеву владу. Норми видатків повинні відповідати кільком критеріям:

- Можливість застосовувати їх на всіх рівнях місцевої влади;
- Створення системи об'єктивного оцінювання;
- Відображення та врахування помітної різниці в рівнях видатків місцевих влад;
- Контроль запиту на послуги повинен спиратись на запит/потребу в послугах, а не на те, який спосіб для задоволення запиту/потреби оберуть місцеві органи влади.

Базова методика формули вирівнювання, з використанням норм видатків, базується на таких перемінних:

- V = Обсяг всіх витрат місцевих органів влади в Державному бюджеті;
- V_i = Обсяг прогнозованої потреби у видатках в i -тій області (“ i ” позначає всю область, а “ j ” – адміністрацію обласного рівня та міста і райони в межах області).
- P_i = Населення цієї області
- P_u = Населення України
- K_i = Коефіцієнт для вимірювання ступеня відмінності потреб в медичних послугах в цій області від середньої потреби на національному рівні.
- S_i = Зважена кількість студентів в i -тій області²⁶
- S_u = Зважена кількість студентів в Україні
- R_i = Кількість тих, хто користується соціальним захистом в цій області²⁷
- R_u = Кількість тих, хто користується соціальним захистом в Україні
- ϕ_k = Частка всіх видатків “ V ”, призначених для k -тої видаткової функції.

задоволення цих потреб. Згідно з “братерським” підходом, принцип асигнування, що лежить в основі норм видатків, передбачає, що місцеві органи влади з потребами вищими за середні повинні отримувати вищі за середні обсяги ресурсів для задоволення цих потреб.

²⁶ У випадку зваженої кількості студентів, студенти розрізняються за видами закладів – напр. дитсадок, спеціалізована середня школа, загальноосвітня середня школа, вечірне або заочне навчання, професійна та вища освіта. Різні зважені коефіцієнти застосовуються до кожного виду закладу та місця його розташування для відображення витрат.

²⁷ Соціальний захист полягає головним чином у наданні грошових допомог і соціальних послуг для дорослих/дітей в стаціонарних закладах. Він розподіляється за типами місцевої влади і за видами програм соціального захисту. Такий розподіл використовують для визначення необхідного обсягу цільових трансфертів. Грошова допомога та соціальні послуги впливають на обрахування видаткових потреб кожної місцевої влади і на обсяг трансфертів вирівнювання. Перемінна “ R ” позначає кількість тих, хто отримує різні види грошової допомоги та соціальних послуг у стаціонарних закладах. Більше того, R_i використовується як еквівалент бідності. Слід відзначити, що багато соціальних послуг на рівні громади на цей момент не враховуються в цьому рівнянні і підпадають під дію статті 91 Бюджетного кодексу.

За допомогою цієї формули визначають витрати місцевих влад із врахуванням того, що область складається з місцевих органів влади її складових частин – сама адміністрація на рівні області плюс всі міста і райони в територіальних межах області. Для визначення видаткових потреб на одну особу в і-тій області, спочатку визначають загальну суму видатків за допомогою п'яти широких видаткових функцій, а саме: державне управління – V_a ; охорона здоров'я - V_h , освіта - V_e , культура і спорт - V_{cs} , та соціальний захист – V_s . Потім застосовують норми видатків для розподілу цих функціональних обсягів між областями згідно з формулою. Формула видатків має такий вигляд:

$$V_i/P_i = V/P_u (\varphi_a + \varphi_h K_i + \varphi_e (S_i/P_i \div S_u/P_u) + \varphi_{cs} + \varphi_s (R_i/P_i \div R_u/P_u))$$

Формула просто констатує, що обласні видатки на одну особу стосовно трансфертних видатків повинні дорівнювати середнім видаткам на одну особу у всіх областях $[V/P_u]$, з поправкою на ступінь відхилення видаткових потреб конкретної області від середніх показників по країні (в різних функціональних сферах). Іншими словами, сума доданків в квадратних дужках рівняння дає об'єктивну характеристику ступеня відхилення видаткових потреб конкретної області від середніх потреб за рахунок економічних, демографічних та екологічних факторів в області. Крім того, Бюджетний кодекс також визначає обрахування видаткових потреб адміністрацій обласного, міського та районного рівня. Формула роз'єднує складові видаткових потреб [що базуються на основних видаткових функціях державного управління; охорони здоров'я, освіти, культури і спорту, та соціального захисту] різних рівнів місцевої влади в області за допомогою зважених даних [S_i - освіта, і R_i соціальний захист] і частки кожної функції у витратах області.

Метою обчислення потреб відповідно до норм видатків є визначення обсягів трансфертів [від центрального уряду], які хоча б теоретично гарантували, що кожен місцевий бюджет матиме достатньо ресурсів для виконання рівнів видатків, визначених нормами. Формула для обрахунку трансфертів вирівнювання спирається на трансферти вирівнювання (T_i), які визначаються як різниця між прогнозованими делегованими видатками і прогнозованими делегованими доходами (D_i). Цю різницю помножують на коефіцієнт вирівнювання (α_i). Формула базується на рішенні Кабміну 1195 “Про вдосконалення формули для розподілу міжвідомчих трансфертів між Державним бюджетом та місцевими бюджетами”²⁸, яке визначає методику обрахунку трансфертів вирівнювання для Автономної Республіки Крим, областей, міст та районів, і представлена таким чином:

²⁸ Пізніше Кабміном було розроблено формулу, з наступними поправками, для закладів охорони здоров'я, освіти і соціальних послуг - рішення 1569-2001-н (22 листопада, 2001); 1746-2001-н (27 грудня, 2001); 1382-2002-н (14 вересня, 2002); 1426-2003-н (9 вересня, 2003); 1761-2003-н (12 листопада, 2003); 1203-2004-н (14 вересня, 2004); 1652-2004-н (13 грудня, 2004); 1787-2004-н (31 грудня, 2004) and 196-2005-н (23 березня, 2005).

$T_i = \alpha_i$ (Видатки - Доходи), де:

T = Трансферт вирівнювання

Exp = Прогнозовані потреби у видатках

Rev = Прогнозований обсяг доходів

α = Коефіцієнт вирівнювання

Коефіцієнт вирівнювання використовується для визначення обсягу трансфертів та дотації вирівнювання до Державного бюджету України²⁹. Згідно з Бюджетним кодексом [Стаття 98], формула для обчислення трансфертів вирівнювання повинна визначатися постановою Кабміну, і передбачається, що такі постанови мають базуватись на таких показниках:

- фінансові нормативні та відповідні корегуючі коефіцієнти;
- кількість клієнтів стаціонарних закладів або кількість отримувачів соціальних послуг;
- показник відносної фінансової спроможності та прогноз делегованих доходів;
- коефіцієнт вирівнювання.

Однак, через те, що видаткову частину формули було розроблено та вдосконалено для закладів соціального обслуговування, підпорядкованих МПСП, Міносвіти та МОЗ, різними постановами Кабміну³⁰, з плином часу це призвело до поглиблення різниці в розрахунках для різних типів соціальних послуг. Наприклад, способи фінансування стаціонарних закладів [здебільшого будинків дитини], підпорядкованих МОЗ, за формулою значно відрізняються від тих стаціонарних закладів, що підпорядковані МПСП [здебільшого ті, що надають послуги людям похилого віку та інвалідам, а також територіальні центри]; та Міносвіти [головним чином, спеціалізовані школи, які надають стаціонарні послуги]. Кумулятивний ефект цих поправок зараз означає, що обрахування видатків для стаціонарних закладів, підпорядкованих МОЗ, базується на характеристиках населення певної адміністративної одиниці, в той же час для закладів МПСП та Міносвіти важливою

²⁹ Коефіцієнт вирівнювання – це стратегічна перемінна, яка визначає рівень вирівнювання. Наприклад, коли коефіцієнт вирівнювання дорівнює 1, трансферт з або до центрального бюджету повинен покрити 100 відсотків позитивної чи від'ємної різниці між потребами у видатках та обсягом доходів. Так само, коли коефіцієнт вирівнювання дорівнює 0.9, трансферт повинен покрити 90 відсотків цієї різниці.

³⁰ Перелік постанов Кабміну, спрямованих на розробку та вдосконалення видаткової частини формули, можна знайти в примітці 28 вище.

є фактична кількість людей, які перебувають в цих закладах [а у випадку територіальних центрів – кількість користувачів].

Крім того, і це має принципове значення, деякі послуги – скажімо, центри ранньої реабілітації на рівні громади – зовсім не враховані в формулах, що призводить до фінансування в режимі *ad hoc* з боку областей, міст і районів. Соціальні послуги на рівні громади для дітей, людей похилого віку та інвалідів також не враховано і віднесено до фінансової компетенції населених пунктів та районів. Це є фактичне віднесення деяких послуг на рівні громади [наприклад, центрів ранньої реабілітації] до фінансової компетенції органів місцевого самоврядування, хоча, згідно з Бюджетним кодексом, соціальні послуги є “делегованою” функцією.

Метою обчислення потреб відповідно до норм видатків є визначення обсягів трансфертів [від центрального уряду], які гарантуватимуть, що кожен бюджет місцевих органів влади матиме достатньо ресурсів для виконання рівнів видатків, визначених нормами. Теоретично, бюджетна система – зокрема, система призначення трансфертів вирівнювання - до деякої міри надає свободу місцевій владі різних рівнів вирішувати, чи витратити трохи більше коштів із свого бюджету на делеговану функцію ‘у’, чи на функцію ‘х’ [наприклад, більше на соціальні послуги, ніж на культуру]. Однак, через обмеженість можливостей місцевої влади отримувати граничні доходи теорія розходиться з практикою, і це означає, що найважливішими рисами бюджетної системи є:

- загальний обсяг витрат, визначений Державним бюджетом;
- витратні пріоритети, які вимірюються частками видатків, що призвели до збільшення непрофінансованих повноважень через наголос на минулих видаткових тенденціях, а не на демографічних потребах, а також розвиток законодавчих напрямів, таких як Закон про соціальні послуги та суміжні законодавчі акти.

Розходження теорії з практикою має низку безпосередніх наслідків для сфери соціальних послуг:

- Це заохочує користування послугами стаціонарних закладів, оскільки кількість осіб, що там перебувають, є основою для обрахування міжвідомчих бюджетних трансфертів для стаціонарних закладів, підпорядкованих МПСП та Міносвіти.
- Це спричиняє і закріплює непрофінансовані повноваження, які ініціюються в окремих галузевих міністерствах. Непрофінансовані повноваження виникають, оскільки – в умовах обмежених граничних доходів, які можуть бути отримані місцевими щаблями влади – містечка, міста та райони мають обмежені засоби для створення на рівні громади альтернатив стаціонарним закладам.

- Розробка норм та стандартів соціальних послуг (різними галузевими міністерствами) породжує дисонанс між видатковими зобов'язаннями та доходною базою місцевих бюджетів. Це призводить до того, що в багатьох випадках доходна база виявляється недостатньою для повного забезпечення видаткових асигнувань, передбачених нормами, стандартами та інструкціями. Це, в свою чергу, створює неврівноваженість розподілу повноважень і підзвітності [наприклад, збільшене використання цільових субвенцій з державного бюджету для фінансування соціальних послуг – див. главу 3] між централізованими і децентралізованими функціями, і скорочує можливості урізноманітнення надання послуг для задоволення потреб.

Про домінування цих рушійних сил говорить той факт, що частка трансфертів і прямих субсидій в місцевих доходах зросла від 34,2 відсотків в 2003 р. до більш як 44 відсотків в 2004 р. Таким чином, місцеві органи влади все більше залежать від центрального уряду. В той же час, частка власних доходів в місцевих бюджетах знизилась від 19,2 відсотків в 2003 р. до лише менш як 17 відсотків в 2004 р. Таблиця 2.1 подає загальну картину офіційних тенденцій стану державних фінансів [в УАН] та важливості – у відсотках до ВВП – трансфертів вирівнювання для міжвідомчих фінансових стосунків.

Таблиця 2.1 Державні фінанси і трансферти вирівнювання в 2002-2005 рр:

Рік	2002 УАН	2003 УАН	2004 УАН	2005 УАН
Державні фінансові показники				
ВВП	225,810,000,000	267,344,000,000	344,822,000,000	409,500,000,000
Консолідовані доходи [державний та місцеві бюджети]	59,259,000,000	75,285,792,000	91,529,413,000	133,349,357,000
Державний дохід [без врахування трансфертів]	42,299,000,000	52,708,395,000	68,744,543,000	105,449,416,000
Трансферти вирівнювання місцевих бюджетів	4,253,000,000	5,905,519,000	7,356,449,000	11,083,243,000
Трансферти вирівнювання з місцевих бюджетів	3,091,000,000	2,368,504,000	1,593,209,000	1,322,801,000

Трансферти вирівнювання (відсотки ВВП)	1.9	2.2	2.1	2.7
--	-----	-----	-----	-----

Джерело: Мінфін і Держкомстат

Роль центральних галузевих міністерств та надання соціальних послуг

В той час, як система трансфертів, яка почала діяти з 2002 р., створила логічну базу для формування бюджету та розподілу фінансування, примінтим є те, що у сфері видатків в структурі місцевих бюджетів домінують делеговані повноваження, які підтримуються централізованою системою норм для різних місцевих бюджетних асигнувань. В цілому, така система має схильність до ігнорування стратегічного планування, координації політики та застосування економічних критеріїв для ефективного надання послуг за державні кошти – територіальної рівноцінності, адміністративного потенціалу та економії, зумовленої зростанням масштабів виробництва. Насправді, розподіл функцій передбачає зростання операційних витрат як для центральних, так і для місцевих органів влади, а обґрунтування розподілу функцій між різними рівнями уряду не цілком зрозуміле. Що стосується питання видатків, здається, немає переконливих аргументів, чому видатки на нестационарні соціальні послуги є у виключній компетенції місцевих органів влади. Очевидно, такий розподіл завдань відповідно до Статті 91 виник з причини історичної фінансової доцільності, покликаної залагодити та звести до мінімуму дефіцит на центральному рівні, що накопичився в той час, коли було введено в дію Бюджетний кодекс. Наслідки цього вже призвели до збільшення непрофінансованих видаткових повноважень, а в перспективі можуть викликати проблеми дефіциту місцевих бюджетів.

Оцінка Бюджетного кодексу та можливі наслідки для соціальних послуг

Беручи до уваги шість вимірів *процесу* управління державними видатками [див. Главу 1], можна оцінити ступінь фінансової дисципліни, якої було досягнуто завдяки запровадженню Бюджетного кодексу, а також визначити деякі слабкі сторони у питанні реформування соціальних послуг та можливі наслідки для Закону про соціальні послуги. Таблиця 2.2 дає загальне уявлення про це:

Таблиця 2.2 Оцінка дотримання фінансової дисципліни

Процеси	Коментарі
---------	-----------

Здійснення політики	Прийняття Бюджетного кодексу, розділення загального та спеціального фондів, об'єднання доходів та введення формули вирівнювання стали значними кроками у напрямку покращення управління державними видатками. Проте, у рамках процесу реформування соціальних послуг, делегування цієї функції органам місцевого самоврядування призвело до фрагментації політики на рівні галузевих міністерств та розпорошило надання послуг серед різних адміністративних та бюджетних установ, що зменшує можливості ефективного здійснення політики.
Зрозумілість, послідовність та фінансова забезпеченість політики	Система, на якій базується Бюджетний кодекс є послідовною, а застосування формули вирівнювання підвищило рівень послідовності різних рівнів влади. Проте, ця формула в значній мірі залежить від наявності відповідних даних на різних рівнях влади. На цей момент у цій формулі та в бюджетній системі враховується лише кількість людей, які отримують грошову допомогу та які перебувають в стаціонарних закладах – як еквівалент бідності. Це означає, що соціальні послуги, зокрема соціальні послуги на рівні громади, відсутні у формулі вирівнювання. Крім того, така система, в умовах обмежених граничних доходів, отримуваних владою місцевого рівня, та враховуючи спосіб застосування коефіцієнтів доходів і видатків, призводить до непрофінансованих повноважень.
Передбачуваність	Формула вирівнювання сприяла зростанню передбачуваності місцевих бюджетів. Проте, може здатись, що багато рішень та деталей залишено на волю щорічного Закону про Державний бюджет або окремих постанов Раді Міністрів. Щодо нестаціонарних соціальних послуг, то про них Бюджетний кодекс здебільшого мовчить, якщо не рахувати визначення <i>децентралізованої</i> природи цих послуг.
Прозорість	Бюджетний кодекс окреслює процес формування та виконання бюджету, передбачає прозорі асигнування на видаткові повноваження та джерела доходів. Однак, там мало сказано про шляхи досягнення бажаних результатів, а обрахування видаткових потреб виглядає складним. Щодо соціальних послуг, Бюджетний кодекс пропонує небагато для підвищення прозорості в розподілі ресурсів, чи для можливості альтернатив та вибору такого розподілу ресурсів, який би забезпечив <i>збалансованість у наданні послуг</i> між послугами в стаціонарних закладах та на рівні громади – особливо, коли для визначення видатків на надання подібних послуг в стаціонарних закладах, застосовуються різні формули.
Повнота та цілісність	Принципи, на яких базується Бюджетний кодекс, забезпечують основу для державного фінансування послуг. Однак, відокремлення політики від бюджетних повноважень на рівні державного бюджету та консолідованих місцевих бюджетів звужує можливості повного покриття діяльності уряду в галузі соціальних послуг. Система міжгалузевих трансфертів підтримує використання стаціонарних послуг, і не забезпечує достатнього фінансового визнання соціальних послуг на рівні громади ані за рахунок державного, ані

	консолідованих бюджетів. Більше того, існує значна неузгодженість між Бюджетним кодексом (який регулює бюджетну систему) та використанням галузевими міністерствами Закону про державні соціальні стандарти і державні гарантії та Державного класифікатору соціальних стандартів і норм. З усіх точок зору, два останні є пережитком (вже нечинного) Закону про бюджетну систему 1990 та 1995 рр.
Звітність	Забезпечення всіх рівнів місцевої влади відповідними ресурсами для виконання делегованих функцій повинно відповідати національним інтересам. Більше того, національний інтерес полягає також в тому, щоб оцінка фінансової спроможності враховувала нові вимоги законодавства – наприклад, Закону про соціальні послуги. За існуючих процедур спостерігається дисбаланс між централізованими та децентралізованими функціями, який призводить до того, що галузеві міністерства встановлюють норми та стандарти.

Висновки та визначення стратегічних альтернатив

Попередня оцінка УДВ свідчить про те, що завдяки Бюджетному кодексу було закладено надійну основу для бюджетного регулювання, що, без сумніву, є значним зрушенням у порівнянні з практикою, яка існувала до 2001 р. Проте, обрахування трансфертів є досить складним і не обов'язково враховує справжні можливості стягнення податків на місцях. Привілейоване становище таких міст як Київ та Севастополь, а також деяких інших, у системі міжвідомчих фінансових трансфертів створює аномалії, що поглиблюють регіональну та територіальну нерівність. Що стосується питання витрат, структура місцевих бюджетів та делеговані повноваження регулюються різними нормативними базами [наприклад, Державний класифікатор соціальних стандартів і норм], встановленими на центральному рівні органами, що відповідають за прийняття рішень у галузевих міністерствах, що створює дисонанс між принципами Бюджетного кодексу та оперативною діяльністю галузевих міністерств, які розробляють положення та інструкції без посилання на фінансові можливості органів влади місцевого рівня. Така модель свідчить про те, що в українському законодавстві відсутній принцип "презумптивної компетенції місцевих органів самоврядування", який би чітко визначив розподіл повноважень між різними рівнями влади. В результаті деякі види державних інституцій [наприклад, центри ранньої реабілітації на рівні громади] не мають чітко підпорядкування конкретній структурі жодного рівня [що суперечить Статті 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування]; а з іншого боку, значні сектори соціальних послуг на рівні громади взагалі не враховуються в системі міжвідомчих трансфертів, що робить стратегічне планування [з дотриманням збалансованості у наданні послуг] надзвичайно важким для виконання і викликає ризик великих втрат продуктивності, які призведуть до неможливості економії за рахунок зростання масштабів цієї діяльності на рівні адміністративних одиниць нерівномірних за територіями і з різним фінансовим забезпеченням.

На фоні сценарію, окресленого вище, наступна глава з оцінки УДВ стосуватиметься попереднього аналізу бюджетної системи у Міністерстві праці та соціальної політики [МПСП] та у Хмельницькій і Харківській областях у рамках процесу визначення та впровадження стратегічних пріоритетів. Хоча ця глава свідчить про те, що ще багато необхідно зробити перед тим як завдання уряду щодо реформи соціальних послуг можуть бути ефективно виконані, однак запровадження Бюджетного кодексу разом з покращенням показників зростання та фінансових результатів створює для уряду України ситуацію, яка дає можливість подальшого розвитку стабільної системи УДВ, що забезпечить підтримку моделі *збалансованості у наданні послуг*. Однак, система УДВ в сфері соціальних послуг повинна зосередитись на визначенні та впровадженні стратегічних пріоритетів для виконання Закону про соціальні послуги та суміжних законодавчих актів.

Розділ 3

Визначення та дотримання стратегічних пріоритетів: розподіл централізованих та делегованих функцій в управлінні послугами та реформуванні соціальних послуг

Вступ

В реальному світі, якщо має відбутись зміна, політики повинні ініціювати, підтримувати або приймати нові політичні курси. Тому в Україні головну роль у процесі визначення та впровадження стратегічних пріоритетів змін відіграє Програма дій уряду. Проте, трактування офіційних заяв в умовах перехідного періоду може викликати безлад через розбіжності між затвердженою політикою та її практичним втіленням. Причини таких розбіжностей у багатьох випадках полягають у нестабільності та частій змінюваності інституційних правил. Таким чином, формальний аналіз процесу визначення та впровадження стратегічних пріоритетів – у контексті реформування існуючих структур надання соціальних послуг та створення системи для впровадження Закону про соціальні послуги – не може ґрунтуватись на припущеннях, які виглядають логічно переконливими, але емпірично хибними. В умовах децентралізації управління, як це відбувається в Україні, процес визначення та впровадження стратегічних пріоритетів можна оцінити лише якщо відкрити «скриньку» прийняття рішень і зробити певні висновки на основі опису та аналізу того, що відбувається. Такий підхід має подвійну мету: (і) визначити, як і на якій основі приймаються рішення; та (ii) надати можливість розпочати і підтримати зміни, спираючись на наочну базу. В умовах зростання рівнів децентралізованого прийняття рішень в Україні стратегічне планування (яке відрізняється від економічного прогнозування) має принципове значення для допомоги різним рівням влади здійснювати планування та ефективно працювати разом.

Цей розділ доповіді, який спирається на аналіз бюджетної системи та бюджетних процесів, зроблений в главі 2, розподілено на п'ять взаємодоповнюючих частин:

- Стратегічне планування в уряді – особлива увага приділяється внескам у досягнення визначених урядом цілей;
- Формальні структури із стратегічного планування в Уряді України;
- Роль Міністерства праці і соціальної політики [МПСП] у рамках системи УДВ в сфері соціальних послуг;
- Фінансова децентралізація, адміністративна та бюджетна системи в сфері соціальних послуг у Хмельницькій та Харківській областях;
- Оцінка визначення та впровадження стратегічних пріоритетів.

Стратегічне планування в Уряді

Стратегія передбачає елемент вибору між альтернативними шляхами організації, управління та виконання. Концепція стратегії, яка сприяє узгодженості та розвитку комплексних організаційних заходів¹, пов'язана не лише з питаннями прийняття рішень щодо вибору між різними варіантами, а й зі структурою владних взаємовідносин між людьми та організаціями, а також із моделями взаємодії. Таким чином, стратегічне планування допомагає людям та організаціям обдумувати те, чого вони прагнуть досягти та яким чином. В урядових колах втілення стратегій на практиці та дії на основі стратегії дозволяють організаціям зосередитися на справді нагальних проблемах і розподіляти людські, фінансові та адміністративні ресурси відповідним чином. Стратегічне планування не просто стимулює і підтримує аргументи на користь вищого рівня стратегічного мислення з боку осіб, відповідальних за прийняття рішень, оскільки проблеми, що постають перед урядом, як правило, є складнішими, ніж вибір між дотриманням чи недотриманням певної стратегії.

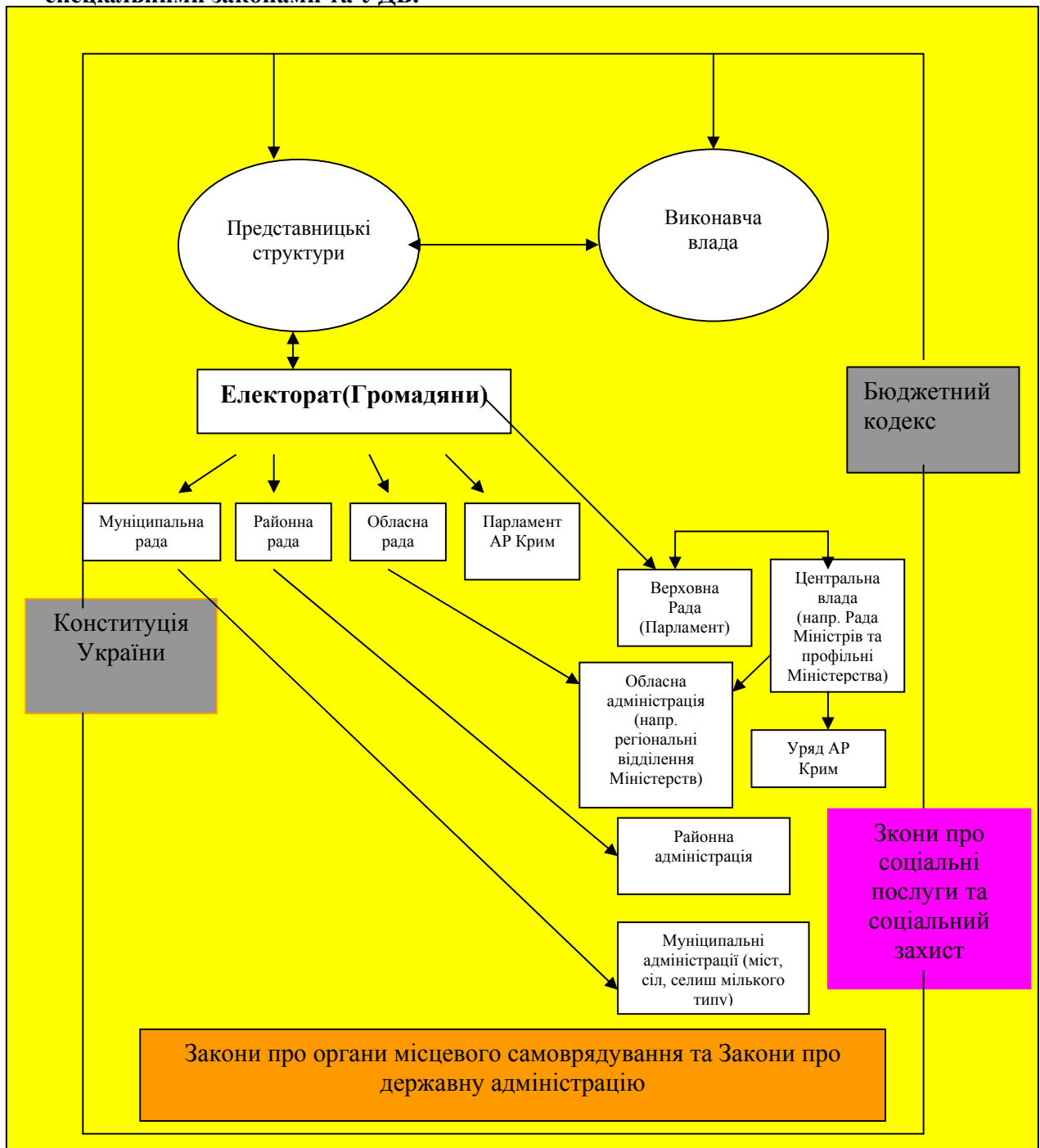
Без сумніву можна навести чимало прикладів ситуацій, коли розрізнений процес розробки політики щодо соціальних послуг не враховує стратегічної перспективи і лише виграв би від запровадження стратегічного планування; але, оскільки, як правило, існує кілька можливих напрямів дій уряду при розробці планів у сфері соціальних послуг, то в більшості випадків слід враховувати аргументи щодо переваг та недоліків альтернативних стратегій. Існує численна література із стратегічного планування бізнесу та військових дій; урядова стратегія подібна до них, але звичайно є складнішою у практичному втіленні. Вона, як правило, спрямована на досягнення багатьох цілей, а не єдиного практичного результату, і набагато менше зорієнтована на конкуренцію та ігри з нульовою сумою або врегулювання відносин з працівниками, в чийх послугах більше немає потреби. Вона використовує цілий спектр важелів політики, в тому числі закони, повноваження, зобов'язання, податки та послуги. Її формують політичними методами і керують нею політики із урахуванням *вартісності суспільних вигод* [див. Главу 4], яка є мірилом, відповідно до якого оцінюється ефективність політичних курсів та державних інститутів, приймаються рішення щодо розміщення ресурсів та обираються відповідні системи надання послуг.

Уряди можуть поклатися лише на імпровізації, ідеологію або удачу. Але багато урядів найбільш успішних країн ЄС приділяли значну увагу стратегічному плануванню як інструменту досягнення своїх цілей, зокрема у сфері економічного зростання та соціальної політики, а також у заходах з підтримки соціальної узгодженості та соціальної інтеграції. У країнах з приблизно однаковими рівнями доходів та економічного зростання протягом останнього десятиліття спостерігалася велика різниця щодо впливу на боротьбу з бідністю, соціальну узгодженість та соціальну інтеграцію. Така різниця частково відображає розбіжність у спроможності урядів розробляти, модернізувати, та застосовувати інструменти стратегічного планування. Ці розбіжності також ускладнюються різною ефективністю надання державних послуг, особливо заходів з надання соціальних послуг людям, які підпадають під ризик бути соціально виключеними з числа тих,

¹ Ansoff, I. та McDonnell, E.; (1990)

хто користується результатами економічного зростання та наслідками демографічних змін. Таким чином, стратегічне планування в уряді повинно бути більш прозорим та зрозумілим ніж стратегія в інших сферах, оскільки воно вкорінене в структурах представницької влади, виконавчої влади, спеціальних законах [напр. органи самоврядування, державна адміністрація, сфера соціальних послуг та взаємодія з системами УДВ (напр. Бюджетний кодекс)]. Разом ці структури визначають організаційні рамки, які формують баланс між *централізованим* та *децентралізованим* прийняттям рішень щодо державних послуг, включно з соціальними послугами, в Україні. Схема 3.1, наведена нижче, ілюструє цю взаємодію:

Схема 3.1: Взаємодія між представницькою владою, виконавчою владою, спеціальними законами та УДВ.



Джерело: Автори

Особлива увага, що надається стратегічному плануванню в ЄС, зумовлена розчаруванням у традиційних “анклавних підходах” до реформи, коли рішення

щодо політики, які впливають на певну адміністративний орган або міністерство, не узгоджуються з іншим міністерством, що має повноваження у тій же сфері застосування політики. “Анклавний підхід” часто нездатний призвести навіть до короткочасних позитивних зрушень, і в той же час значно погіршує перспективи довгострокового інституційного розвитку. За умови, якщо вплив рішень щодо політики забезпечує ‘взаємозамінність’ [тобто наслідки таких рішень поширюються за межі окремих адміністративних органів], немає сенсу зосереджуватися лише на *вертикальних* аспектах реформи, в той час як ширше – *горизонтальне* – середовище для розробки стратегічної політики та можливості для інновацій у наданні соціальних послуг залишаються слабкими.

Як правило, найуспішніший досвід стратегічного планування на рівні уряду та, більш узагальнено, державного сектору:

- є чітким щодо цілей та відповідних пріоритетів;
- спирається на глибоке розуміння причин, тенденцій, можливостей, загроз та можливих альтернатив у майбутньому (напр. демографічні прогнози²);
- ґрунтується на реалістичному розумінні ефективності різних інструментів впровадження політики та спроможності інституцій (стратегії, які добре спрацьовують на папері, а не на практиці, мають мало користі);
- є креативним – зосереджується на створенні та пошуках нових можливостей, зокрема альтернатив інтенсифікації залучення нових надавачів послуг³;
- створює розвинені партнерські стосунки та ефективний обмін між усіма, хто зацікавлений у стратегії або залучений до її впровадження.

Стратегії можуть бути дуже різними за своїми масштабами та рівнем. Деякі з них надзвичайно чітко визначені і мають спрямування згори-донизу в організаційній ієрархії. Інші мають широкі межі і виникають скоріше еволюційним шляхом, внаслідок співпраці, обговорень, експериментів та вивчення процесів знизу-догори. В обох випадках, стратегію слід вважати наскрізним процесом, що розпочинається із визначення завдань і закінчується їх реалізацією. У демократичній державі кінцевою метою стратегічних планів є створення *вартісності суспільних вигод*, тобто послуг та результатів, які є рентабельними і які високо оцінюють люди. Жодна політика не може існувати відокремлено і повинна розроблятися в межах більш довгострокової стратегії, а також враховувати практичні аспекти впровадження. Всі стратегії мають бути адаптивними, мати швидку зворотню реакцію та ефективні інформаційні потоки, щоб брати до уваги змінювані обставини [наприклад, економічне зростання] або непередбачувані події [наприклад, зростання цін на товари широкого вжитку].

² Див: Проект доповіді СРСПУ “Демографія, соціальна статистика та фінансові тенденції: аналіз та оцінка попиту і пропозиції щодо соціальних послуг в майбутньому” (2006а)

³ Див: Проект доповіді СРСПУ “Взаємодія між законодавчими актами про недержавні організації, оподаткування та надання соціальних послуг” (2006б)

Стратегічне планування в Уряді України

Повноваження щодо стратегічного планування розподіляються між інституційними структурами, зображеними вище на схемі 3.1. У цьому розділі основна увага приділяється формалізованим аспектам процесу прийняття стратегічних рішень в межах цих структур, які мають значний вплив на управління та реформування сфери соціальних послуг. У першій частині йдеться про прийняття рішень центральною владою, а у другій – про прийняття рішень органами місцевої влади.

Процес прийняття рішень центральним урядом

В уряді України існує кілька структур, які відповідають за те, що можна було б назвати "хребтом" визначення та просування стратегічних пріоритетів. Ключові структури центрального уряду, що відповідають за прийняття рішень, наведені у таблиці:

Таблиця 3.1: Структури центрального уряду, відповідальні за стратегічну політику

Стратегічний "хребет" центрального уряду					
Назва документа, яким приймається рішення	Контекст уальна послідовність	Тривалість	Законодавча структура	Інституційна структура	
				Залучені органи	Інституційні процедури
Звернення Президента до Парламенту	Згідно до Конституції після вступу на посаду Президент повинен проголосити звернення до Верховної Ради, яке містить цілі, наміри та напрями діяльності на президентський термін.	Може визначати стратегічні цілі на будь-який термін, але на щорічній основі.	Статті 85, 106 Конституції	Секретаріат Президента, Кабінет Міністрів, Органи центральної виконавчої влади [профільні Міністерства] та робочі групи	Не існує єдиної структури, яка б регулювала звернення Президента
Програма дій Уряду	Уряд складає план дій щодо шляхів впровадження стратегії Президента	Максимум 5 років – тобто на строк повноважень, Ради Міністрів	Статті 85, 114 Конституції	Секретаріат Ради міністрів відіграє ключову роль у розробці документу	Верховна Рада затверджує
Державна програма економічного та соціального розвитку	План розробляється щорічно для всього уряду – із адаптуванням до органів влади на місяцях	Щорічно	Закон про державне прогнозування та розробку програм економічного та соціального розвитку	Міністерство економіки за участі профільних міністерств та інших органів центральної виконавчої влади	Кабінет Міністрів Резолюція №621 від 21.06.2001 р.

Джерело: Автори

План дій уряду відіграє вирішальну роль у визначенні подальшої діяльності уряду. Проте, він більше схожий на заяву про наміри, а не на план дій, який намічає конкретні заходи для досягнення певних цілей. Справді, рівень абстрактності відображено в амбіційних планах, сформульованих у програмі "Назустріч людям": «покращити якість соціальних послуг з метою досягнення європейського рівня та розширити коло тих, хто надає такі послуги...», а також надати «пріоритет...соціально незахищеним людям похилого віку, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам та сім'ям з дітьми». Хоча така заява свідчить про високий рівень намірів, вона не уточнює, що саме робитиме Уряд для досягнення стратегічних цілей. Відсутні також вимірювані планові завдання, які б зробили можливими якісні оцінки чи кількісні визначення, що в свою чергу допомогло б визначити, до якої міри було виконано наміри. Але ще важливіше те, що Програму дій уряду не було оцінено щодо її вартості та не прив'язано до оцінки наявних ресурсів. Це означає, що існує значний розрив між заявою про наміри, яку містить Програма дій уряду, щодо реформи соціальних послуг та системою УДВ, яка скеровує процес надання цих послуг; а також між заявою про наміри та реальністю повсякденного досвіду електорату [тобто громадян], пов'язаного із соціальними послугами.

Міністерство економіки відіграє ключову роль у започаткуванні та просуванні стратегічного планування в уряді – хоча згідно з Постановою Кабінету Міністрів⁴, прийнятою у 2002 році, кожне галузеве міністерство повинно утворити власний підрозділ з питань стратегічного планування. Однак, після прийняття цієї постанови додаткові ресурси так і не були виділені, як і не було надано ніяких вказівок щодо ролі та функцій таких підрозділів. В результаті, більшість міністерств переклали ці функції – визначені у постанові – на існуючі підрозділи⁵. Крім того, до апарату Президента входить нечисленна команда радників та консультантів з комплексних питань і дехто з них займається соціальною політикою.

Загалом потенціал стратегічного планування та аналізу політики в уряді ще слабкий, при цьому багато стратегічних завдань "передається" третім сторонам. Таким чином, державна служба перебрала на себе пасивну роль у здійсненні аналізу політики та стратегічному плануванні⁶ і виявляє тенденції до:

⁴ Постанова Кабінету Міністрів № 1550 від 15 жовтня 2002 р. "Про врегулювання структури центральних органів виконавчої влади"

⁵ У МПСП ці функції взяв на себе Відділ стратегії соціального розвитку, діяльність якого в основному зорієнтована на розвиток та розробку нормативних стандартів. Проте, слід зазначити, що МПСП став одним з перших органів центральної виконавчої влади, який розробив стратегію на період 2001-2004 рр. До цього документу додається річний план, у якому визначено основні пріоритетні питання, але бажані результати не завжди набирають конкретної форми і важко якісно визначити або кількісно виміряти, чи досягнуто пріоритетних цілей. У Секретаріаті Ради Міністрів також існує підрозділ стратегічного планування, але на нього покладено велику кількість функцій, одна з яких стратегічне планування, а основну його діяльність зосереджено на макроекономічних питаннях.

⁶ Це спостереження ґрунтуються на розмовах з чиновниками різних рівнів влади.

- Зосередження на втіленні політики, яку визначають міністри, а не активної участі в розробці певної сфери політики та надання міністрам рекомендацій стосовно стратегічних цілей та способів їх досягнення;
- Небажання проводити дискусії щодо альтернатив політики і занадто поспішний перехід одразу до розробки базового законодавства з наступним прийняттям регуляторних норм, а не висування варіантів політики для аналізу⁷. Така практика означає, що у багатьох випадках не можна гарантувати, що приймається і втілюється найоптимальніше рішення, с точки зору політики, щодо певного питання⁸.
- Дублювання зусиль, коди різні міністерства одночасно працюють над одними й тими ж питаннями політики/законодавства. Таким чином, сфери спільного інтересу для досягнення цілей уряду рідко координуються відповідним чином, внаслідок чого законодавство є заплутаним, непослідовним і має низьку якість.
- Невтручання в оцінювання впливу політики або результативності законодавства. Така практика призводить до ненавмисних результатів – законодавство виявляється невивіреним; фінансові витрати не оцінено належним чином, а втрати й здобутки від альтернативних варіантів політики не визначено⁹.

Перераховані вище тенденції, а також їх наслідки для визначення та впровадження стратегічних пріоритетів в сфері соціальних послуг, свідчать про відсутність узгодженості між розробкою політики і системами надання послуг, демографічними тенденціями і визначенням потреб, а також бюджетними системами. Справді, багато аспектів політики перед схваленням не оцінюються

⁷ У 2003 році було зроблено спробу заохотити міністерства до розробки політики, а не законопроектів. Це було зроблено у Постанові Кабінету Міністрів № 327 від 11 червня 2003 р., яка надавала міністерствам зразок для вироблення документу для обговорення [під назвою ‘концепція’] в Кабінеті Міністрів. Такий процес згодом було поширено на всі державні цільові програми.

⁸ В принципі законотворчість відбувається в два етапи: розробка політики та підготовка тексту закону, який повинен втілити в життя визначену політику. На *першому етапі* слід прийняти ключові рішення з таких питань: якому із можливих варіантів політики надати перевагу; визначити чи обраний варіант може бути впроваджений законодавчими чи незаконодавчими шляхами; визначити, які органи влади повинні впроваджувати законодавство; визначити основний підхід застосування обраного підходу. Всі ці завдання повинні вирішуватися до початку *другого етапу*, який передбачає перетворення варіантів політики у тексти нормативних актів.

⁹ Стаття 27 Бюджетного кодексу визначає процедури прийняття закону та потенційні видатки для бюджетів будь-якого рівня, пов’язані з ним. Ця процедура передбачає, що Бюджетний комітет Верховної Ради розглядає кожен проект [підготовлений галузевими міністерствами] з точки зору потенційних наслідків для бюджету, і що закон направляють до Мінфіну для оцінки таких наслідків, рекомендацій щодо його затвердження та визначення прогнозованого терміну, коли такі наслідки слід розглядати. Щойно ці оцінки буде зроблено, згідно із процедурою закон має затвердити Верховна Рада до 15 серпня року, що передує бюджетному року, протягом якого цей закон буде чинним. Однак, на практиці такі процедури частіше порушуються, ніж не порушуються, тим самим не дотримується Бюджетний кодекс.

належним чином з точки зору можливих витрат, а системи оцінки фінансових наслідків альтернативних шляхів – для Державного бюджету та Зведеного бюджету – досі знаходяться у стадії розвитку. В той же час, системи вибору між окремими пропозиціями щодо впровадження, які б ґрунтувались на стратегічній оцінці пріоритетів у певній сфері політики, ще не створено¹⁰. Неузгодженість між процесом розробки політики і бюджетною системою зумовлює та посилює умови, що сприяють недофінансуванню та непрофінансованим повноваженням на різних щаблях уряду. Разом ці тенденції призводять до того, що втрачають довіру до уряду і впевненість у його здатності здійснити наміри, викладені в Програмі дій уряду.

Розмови з чиновниками нашоувхують на думку, що є кілька глибинних причин такої практики:

- Відсутність систем – на рівні Плану дій уряду, міністерств та бюджетних установ¹¹ - за допомогою яких аспекти політики, чинні та заплановані, можуть бути об'єднані, оцінені і прив'язані до наявних фінансових ресурсів.

¹⁰ Така точка зору виникає через те, що Бюджетний кодекс вимагає від Мінфіну фінансування всіх прийнятих програм. Таким чином, Верховна Рада, яка має право законодавчої ініціативи, може приймати програми без врахування наслідків для бюджету. Звичайно, для депутатів Верховної Ради може бути привабливим прийняття програм і законів, які виборцям здаються вигідними, але це навряд чи має практичну цінність, якщо програми і закони не мають належного фінансування. Більш того, це може бути згубним для довіри до уряду, якщо від Мінфіна вимагатимуть фінансування всіх прийнятих програм або органи місцевого самоврядування візьмуть на себе певні функції – наприклад ті, що визначені Законом про соціальні послуги – без економічного підтвердження їхньої спроможності формувати або розміщувати державні доходи для фінансування нових проєктів.

¹¹ Термін *бюджетні установи* стосується всіх установ, створених урядом [на всіх рівнях], які повністю фінансуються за рахунок державних коштів (з бюджетів всіх рівнів). Назва 'бюджетні установи' передбачає повноваження *розпорядника бюджетних коштів*. Установи, на які покладено повноваження *розпорядника бюджетних коштів*, пов'язані через ієрархічну систему 'головних розпорядників бюджетних коштів' з 'вищим' [міністерства] або 'нижчим' [рівень області і нижче] рівнем залежно від їхнього становища в межах певного урядового рівня. Всі інші установи – які не наділені титулом *розпорядника бюджетних коштів* – класифікуються як 'отримувачі бюджетних коштів'. Так, стаціонарна установа відноситься до *розпорядників бюджетних коштів*, а НДО – яка отримує державні кошти – до *отримувачів бюджетних коштів*. Однак, на практиці віднесення певної установи до *розпорядників бюджетних коштів* чи *отримувачів бюджетних коштів* дещо невизначене через становище установи в межах адміністративного підпорядкування – адже установи 'вищого' рівня мають більший вплив в перемовинах щодо бюджетного фінансування, а установи 'нижчого' рівня підпорядковані 'вищому' рівню. Законодавча база, яка спирається на постанови уряду, щорічні закони про бюджет та про Державне казначейство, і яка визначає принципи класифікації є слабкою і заплутаною. Хоча в 2004 р. Державне казначейство ухвалило спеціальну постанову (№ 89), яка забороняє відносити будь-яку установу до 'розпорядників' і 'отримувачів' одночасно і вимагає, щоб кожен розпорядник бюджетних коштів склав список і зазначив статус всіх установ, що фінансуються або координуються через певну бюджетну лінію, на практиці всі міністерства класифікуються як *розпорядники бюджетних коштів* першого рівня, а роль та повноваження 'нижчих' рівнів, які включають обласний (другий рівень) та нижче обласного (третій рівень) визначені не так чітко. Така ситуація призводить до великої кількості неформальних дискусій щодо меж повноважень, наданих *розпорядникам бюджетних коштів*.

- Вимоги до пропозицій щодо політики видатків не виконуються зовсім або виконуються поверхово.
- Бюджетні установи в більшості самостійно визначають структуру та класифікацію програм. Така практика призводить до того, що урядові програми потрапляють у заплутану мішанину малого й великого, стратегічного і тактичного; також недостатня визначеність у необхідних ресурсах і очікуваних результатах.
- Відсутність процедур забезпечення проведення відповідних оцінок фінансових вимог (протягом 3 років) в контексті внесення бюджетними закладами бюджетних пропозицій і використання другого року як відправного пункту для бюджету на наступний рік.
- Нововведення на державному рівні здебільшого запроваджувались зверху-донизу, але без врахування досвіду ініціатив знизу, без використання досвіду, який би допоміг визначити, що б спрацювало, або могло б спрацювати на практиці.

Оперативні труднощі, які породжує така практика, особливо для реформи соціальних послуг, можна охарактеризувати таким чином:

- Важко визначити, до якого ‘рівня’ бюджетного регулювання належать стаціонарні установи різних галузевих міністерств;
- Важко визначити, як часто змінюється бюджетна класифікація стаціонарних установ;
- Важко – за відсутності узгодженої політики соціальних послуг на різних рівнях влади – визначити, які ‘важелі’ можна застосувати, щоб домогтися змін, необхідних для скорочення переважного використання догляду в стаціонарних установах, та створити інституційну та бюджетну систему, яка б зробила можливим і забезпечила, щоб необхідні зміни – визначені у Плані дій уряду та у Законі про соціальні послуги – відбулись.
- Важко визначити, як *операційні витрати*¹² на вдосконалення та забезпечення пріоритетами існуючої системи управління та майбутню реформу соціальних послуг можуть бути гарантовані в системі прийняття рішень та бюджетній системі, які розпорошують повноваження на центральному рівні [по галузевих міністерствах] і розподіляють функції

¹² *Операційні витрати* визначаються (Yeager, 1999) як витрати на переговори, оцінювання та впровадження процесу обміну. Процес переговорів передбачає знайомство з особою, з якою доведеться мати справу, інформування людей, з якими бажаєте мати справу, в тому числі й про умови угоди, завершення переговорів шляхом досягнення порозуміння та складання рамкової угоди або укладання контракту. Витрати на оцінювання передбачають оцінку всіх характеристик послуги. Основним джерелом витрат на оцінювання є недостатня інформація – напр. звідки людині знати, що стаціонарний заклад надає якісний догляд людям похилого віку або дітям? *Операційні витрати* включають витрати на впровадження процесу обміну, тобто виконання погоджених зобов’язань. Тому роль закладів – тобто, ступінь розуміння правил і функцій, які керують поведінкою – надзвичайно важлива для реформування соціальних послуг.

між місцевими органами влади [на рівні областей і нижче] без належної уваги до досягнення ефективних результатів.

- Важко визначити, без розрахунків фінансових наслідків, ступінь реалізму, який може бути присутній в нових політиках та програмах, передбачених Програмою дій уряду і Законом про соціальні послуги. Політика, яку не можна оцінити з точки зору витрат, не може бути втілена; а для отримання фінансування політика повинна спочатку бути оцінена.

Міністерство праці та соціальної політики: УДВ та соціальні послуги

Міністерство праці та соціальної політики [МПСП] – це єдине галузеве міністерство, що має законодавчу та адміністративну відповідальність за соціальні послуги [стаціонарні та на рівні громади]. Безпосередню діяльність МПСП та його основні видатки – які фінансуються з Держаного бюджету - можна приблизно розподілити за трьома основними напрямками:

- Грошова та натуральна допомога – на які припадає близько 93 відсотків бюджету;
- Стаціонарні установи та фінансування НДО – близько 1 відсотка бюджету;
- Дослідження та регулятивний розвиток – що складає близько 6 відсотків бюджету.

У таблиці 3.2 подано загальний огляд видатків бюджету на 2005 рік за функціями:

Таблиця 3.2 Видатки МПСП на 2005 рік

Видатки МПСП	План на 2005 р. у грн	% загальних видатків
Консолідовані виплати допомоги (грошові та натуральні соціальні гарантії)	2 191 950 000	92,6
Безпосередня фінансова допомога двом установам ¹³ та НДО національного рівня ¹⁴	22 628 000	0,95

¹³ Дві стаціонарні установи, про які йдеться, можна віднести до установ “державної ваги”, що підпадають під статтю 87 Бюджетного кодексу. Вони розташовані у місті Кам’янець-Подільський (Хмельницька область) та у місті Харків. Спільний бюджет цих двох установ на 2005 рік склав 4 991 000 грн, що становить 0,2 відсотки бюджету МПСП.

¹⁴ Загальний бюджет НДО на 2005 р.– діяльність яких головним чином зорієнтована на допомогу інвалідам та ветеранам війни – сягає близько 17 267 100 грн, що становить 0,8 відсотка бюджету МПСП. Серед найбільших НДО інвалідів, отримувачів бюджетних коштів, - Українське товариство сліпих [яке отримує 61 відсоток загального бюджету для НДО інвалідів]; Українське товариство глухих [26 відсотків бюджету], Союз українських організацій інвалідів [отримує 9 відсотків бюджету]. Загальний бюджет цих НДО у 2005 р. склав 14 743 800 грн. НДО ветеранів війни [головним чином ветеранів Другої Світової війни та війни в Афганістані] отримали 2 469 000 грн, при цьому Українська асоціація ветеранів війни в Афганістані отримала 69 відсотків коштів, призначених для НДО ветеранів. Розпорядником видатків на НДО ветеранів, на відміну від НДО інвалідів, є Державний комітет у справах ветеранів, який діє як розпорядник бюджетних коштів другого рівня [див. примітку 11].

Дослідження та регулятивний розвиток ¹⁵	143 427 000	6,09
Разом	2 358 005 000	100

Джерело: МПСП

У порівнянні з наведеними вище даними, у таблиці 3.3 нижче наведено огляд бюджетних тенденцій МПСП, не пов'язаних з прибутком, на фоні загального державного бюджету:

Таблиця 3.3: Тенденції видатків МПСП, не пов'язаних з виплатою допомоги

Статті видатків	2002 р. (грн)	2003 р. (грн)	2004 р. (грн)	2005 р. (грн)
Два стаціонарні заклади	3 769 900	4 536 700	5 890 4000	5 360 500
НДО інвалідів	10 586 300	12 887 000	14 743 800	14 798 000
НДО ветеранів	988 500	2 208 900	2 455 300	2 469 100
Загальний бюджет МПСП	2 484 246 200	1 932 233 100	2 187 562 500	2 358 005 100
Загальний Державний бюджет	44 348 215 100	56 120 028 000	79 471 508 700	114 080 879 800

Джерело: МПСП

Регулятивні повноваження МПСП в сфері соціальних послуг

Регулятивні повноваження МПСП виходять за межі установ, які безпосередньо підпадають під його бюджетні повноваження, і включають витратні підрозділи інших головних *розпорядників бюджетних коштів*. Це означає, що установи, функції яких делегуються – наприклад, територіальні центри, що надають послуги в громаді людям похилого віку, стаціонарні заклади для людей похилого віку та інвалідів – і підпадають під бюджети [що складаються із делегованих трансфертів та трансфертів вирівнювання] урядових органів нижчого рівня [напр., обласних, міських і районних] повинні відповідати положенням та нормативним стандартам, розробленим та оприлюдненим МПСП¹⁶. МПСП та інші галузеві міністерства, не мають повноважень втручатися в процес обговорення бюджету для стаціонарних закладів, які були *передані* місцевим органам влади, але вони мають повноваження сприяти приведенню їх у відповідність до положень та нормативів, визначених Законом про державні соціальні стандарти та Державним Класифікатором соціальних стандартів та нормативів¹⁷, та перевіряти їх на таку відповідність.

¹⁵ Дослідницькі та регулятивні повноваження відносяться до розробки, впровадження, контролю та узгодження функцій, пов'язаних із стандартами та правилами надання соціальних послуг.

¹⁶ Подібні процедури стосуються стаціонарних закладів, які підпадають під законодавчу та адміністративну компетенцію Міністерства охорони здоров'я та Міністерства освіти та науки.

¹⁷ Коментарі щодо відповідності та ефективності цих Законів в контексті Бюджетного кодексу див. у главі 2.

Багато нормативів та інструкцій розробляються без посилань на бюджет та врахування наслідків для бюджету, таким чином збільшується кількість недофінансованих і непрофінансованих повноважень. В дискусіях з урядовими чиновниками різного рівня проглядалося загальне враження, що нормативи та інструкції, розроблені МПСП, які стосуються широкого спектру питань – від визначення кількості найманого персоналу до умов проживання в стаціонарних установах, були високозатратними, занадто амбіційними для умов здійснення політики та впроваджувались згори-донизу без належних або попередніх консультацій.

Хоча стаття 27 Бюджетного кодексу визначає процедуру оцінки потенційних видатків для бюджетів будь якого рівня влади [див. примітку 9], під час дискусій було з'ясовано, що на практиці Кабінет Міністрів майже завжди затверджує законодавчі акти, розроблені МПСП. Однак, всі також розуміють, що Мінфін скептично ставиться до нормативів, запропонованих МПСП, які додаються до законопроектів.

В процесі підготовки до схвалення Закону "Про соціальні послуги" спостерігалось порушення статті 27 Бюджетного кодексу, враховуючи те, що подання МПСП не містило прогнозних оцінок бюджетних видатків. Дискусії в МПСП показали, що оцінок не було зроблено через те, що Мінфін *"не вимагав підготувати кошторис"*. Крім того, пояснювальна записка¹⁸, яка додавалась до проекту Закону "Про соціальні послуги", обґрунтовувала відсутність кошторису тим, що:

"Органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати фінансування соціальних послуг із місцевих бюджетів"

Підтекст такої заяви полягає в тому, що, оскільки цілі та завдання політики, визначені Законом "Про соціальні послуги" мали підпадати під Статтю 91 Бюджетного кодексу¹⁹, бюджетні витрати не передбачались, тому що кошти не повинні були виділятися з Державного бюджету або зведеного місцевого бюджету.

Обговорення показали, що, у відповідь на збільшення недофінансованих або непрофінансованих повноважень з боку галузевих міністерств, діяльність органів місцевого самоврядування має тенденцію до порушення законодавства. Насправді,

¹⁸ Пояснювальна записка "Про проект Закону України «Про соціальні послуги»" [без дати]

¹⁹ Важко зрозуміти причини віднесення цілей та завдань, передбачених Законом "Про соціальні послуги", до статті 91 Бюджетного кодексу. Насправді, віднесення соціальних послуг на основі громади до статті 91 [що виключає ці послуги з трансфертів вирівнювання] і в той же час віднесення соціальних послуг в стаціонарних закладах до статті 90 [що включає їх до трансфертів вирівнювання] не лише створює перешкоди для реформування соціальних послуг, але також зводить нанівець спроби урізноманітнити надання послуг шляхом зменшення домінування послуг стаціонарних закладів. Крім того, це суперечить заявам уряду стосовно соціальних послуг, що містяться в Програмі дій уряду.

багато учасників дискусій визначили стандарти, що додаються до законодавчих актів, як “безвідповідальні”. Водночас, Мінфін не бере до уваги стандарти, видані МПСП у процесі формулювання та/або регулювання трансфертів вирівнювання²⁰.

Стратегічне планування соціальних послуг в Міністерстві праці та соціальної політики

МПСП належить кілька ролей, пов’язаних з участю в стратегічному плануванні та наданні соціальних послуг – по-перше, воно не лише є *розпорядником бюджетних коштів*, але й має оперативні повноваження стосовно двох стаціонарних установ; по-друге, воно повинно визначати стратегічні цілі для всіх послуг в стаціонарних установах по всій країні [в т.ч. стратегію інших галузевих міністерств, які надають соціальні послуги, та органів місцевої влади]. Згідно статті 22 Бюджетного кодексу кожен *розпорядник бюджетних коштів* має розробити план діяльності, яким слід керуватись при підготовці бюджетів. МПСП має такий план діяльності. Однак, насправді план діяльності дуже мало пов’язаний з бюджетом – наприклад, як правило він складається значно пізніше, уже в процесі підготовки бюджету, і охоплює періоди в 6 місяців; а його зв’язок з бюджетними показниками і з повноваженнями, делегованими місцевим органам самоврядування, є в кращому випадку незначним.

Загальний план діяльності - це строката картина, що складається з різних видів діяльності, що походять з різних джерел, деякі з яких можна назвати стратегічними²¹, деякі - оперативними²², інші - тактичними²³ за своєю природою, а деякі – невизначеними²⁴. Плани діяльності відзначаються непослідовністю, часто недостатньо деталізовані і слабо співвідносяться із стратегічними результатами, які є кінцевою метою. Процес консолідації плану діяльності, пов’язаний із створенням планів дій на перехідний період та структур середньострокового бюджетного планування, може сприяти вдосконаленню аналізу політики та

²⁰ Автори усвідомлюють, що Бюджетний комітет Верховної Ради займається оцінкою вартості стандартів, нав’язаних законодавством у різноманітних сферах, включаючи сферу соціальних послуг. Тому, було б доречно, якби повний текст нашого дослідження було надано Бюджетному комітету.

²¹ Наприклад, Національна стратегія соціально-економічного розвитку.

²² Наприклад, завдання, пов’язані з колегіями міністерств, участю в семінарах та конференціях, а також зв’язками з громадськістю.

²³ Наприклад: перевірка спроможності стаціонарних установ у Криму, Рівненській та Херсонській областях працювати у зимовий період та аналіз застосування Закону “Про соціальні послуги” територіальними центрами для надання соціальних послуг пенсіонерам та інвалідам у Харківській та Чернігівській областях.

²⁴ Наприклад, покращення форм та способів надання соціальних послуг населенню та роботодавцям; перевірка готовності підсобних господарств стаціонарних установ у Дніпропетровській та Одеській областях до посівних робіт та зміцнення їх матеріальної бази.

розробки програм в МПСП, а також перетворити план на платформу для стратегічного розміщення ресурсів та визначення пріоритетів в ключових сферах, окреслених Програмою дій уряду, таких як соціальні послуги.

Бюджетний процес та контроль виконання бюджету

Більшість бюджетних процесів мають шість спільних повторюваних етапів – вивчення політики, стратегічне планування, підготовка бюджету, виконання бюджету, підрахунки та моніторинг витратків і прибутків, а також звітність та аудит²⁵. Як правило, підготовка бюджету починається до завершення складання звіту за попередній рік, пропозиції міністерств зазвичай ґрунтуються на попередніх бюджетах, а не на фактичних результатах; як зазначено вище, вони не мають повноважень втручатися у процес обговорення бюджету для відомств та делегованих функцій. Це може призвести до того, що з часом помилки в плануванні витратків будуть збільшуватись. Кількість помилок збільшується за відсутності узгодженої системи визначення та впровадження стратегічних пріоритетів для розробки політики на різних щаблях уряду. Насправді, якість виконання бюджету надає сенс процесу підготовки бюджету, а надійність аудиту і контролю гарантує точність процесу виконання. Недоліки повторюваних етапів можуть негативно позначитися на системі загалом.

Підготовка бюджету здійснюється у відповідності з директивами Бюджетного Кодексу, хоча їх доповнює окрема директива Кабінету міністрів²⁶, і разом вони заклали основи процедур встановлення максимальних меж бюджету та проведення перемовин з Мінфіном стосовно бюджетних запитів. Однак, згідно з цими процедурами міністерства мають справу лише з розпорядниками бюджетних коштів, що входять до їхньої власної системи. Це означає, що МПСП спілкується лише з установами [стаціонарними та на основі громади], які входять до його законодавчих та адміністративних повноважень, а інші галузеві міністерства [Міністерство освіти та науки, МОЗ та Міністерство у справах молоді, сім'ї та спорту] співпрацюють лише з *розпорядниками бюджетних коштів* в межах своїх систем. Таким чином, процес підготовки бюджету, в тому числі й для сфери соціальних послуг, розпадається на фрагменти по горизонталі і по вертикалі і є мало можливостей для вироблення та впровадження єдиних стратегічних пріоритетів.

Видаткова частина Державного бюджету виконується Державним казначейством, при цьому *розпорядник бюджетних коштів* надає Державному казначейству рахунки за отримані товари/послуги для оплати. Однак, щодо оперативності виконання бюджету учасники дискусій зазначали, що видатки розподіляються

²⁵ DFID (2001)

²⁶ "Розробка, обговорення та затвердження ключових вимог для виконання бюджету бюджетними установами", Постанова Кабінету Міністрів № 228, лютий 2002.

дуже нерівномірно – приблизно 20-30 відсотків бюджетів зазвичай витрачається в останній місяць [грудень] бюджетного року, і часто доводиться перерозподіляти невитрачені гроші між різними рядками бюджету²⁷.

Бюджетний кодекс вимагає, щоб контроль та моніторинг здійснювались на кожному етапі бюджетного ‘циклу’, а контролюючі та спостережні організації окремо оцінювали ефективність бюджетних видатків. Без сумніву, увага до ефективності витрат була однією з новел, введених Бюджетним кодексом. Однак, крім положень загального характеру в Бюджетному кодексі²⁸ не існує процедур або законодавчих директив, які б регулювали відповідальність за ефективність виконання бюджету. Незважаючи на цей системний недолік, кожне міністерство (в т.ч. МПСП) має окремий підрозділ, що здійснює фінансові перевірки [хоча цю функцію можна поєднати з професійними/технічними перевірками, як ті, що проводяться Службою у справах людей похилого віку та інвалідів].

Окрім внутрішнього фінансового контролю та моніторинга, Контрольно-ревізійне управління України [КРУ] та Рахункова палата [яка є засобом парламентського контролю за бюджетом] наділені повноваженням оцінки ефективності бюджетних витрат на центральному та місцевих рівнях управління, в т.ч. на такі *делеговані* функції, як соціальні послуги²⁹. Однак, ролі та повноваження Рахункової палати, яка діє як вищий ревізійний орган, не стосуються перевірки формування місцевих доходів. Дійсно, регіональні рахункові палати було створено приблизно два роки тому, але їх було створено не в кожній області, а професійний склад не обов’язково підходить для оцінки спеціалізованих повноважень конкретних *розпорядників бюджетних коштів* або галузевих міністерств³⁰. Критерії оцінки ефективності, які використовуються КРУ є достатньо обмеженими – основна увага звертається на те, в якій мірі сплачено рахунки в 30-денний термін, відслідковування видатків щодо виплат та відшкодування коштів за ненадані товари/послуги; а також

²⁷ Слід зазначити, що відповідно до Бюджетного кодексу, якщо на кінець кварталу обсяг коштів, виділених *розпоряднику бюджетних коштів* [наприклад, галузевому міністерству] недовитрачено на 15% або більше, Мінфін може знизити граничний бюджет, виділений на цей рядок бюджету. Проте, в рамках цієї системи, скорочення видатків не може бути здійснено для *захисених статей видатків*, які перелічені в щорічному Законі про бюджет. Той факт, що від 20 до 30 відсотків бюджету витрачається у грудні наводить на думку, що це правило порушується.

²⁸ Відповідно до Бюджетного кодексу, внутрішній контроль за державними видатками є повноваженням *розпорядників бюджетних коштів*. Кожен *розпорядник бюджетних коштів* повинен контролювати свої власні видатки та видатки всіх *розпорядників бюджетних коштів* “нижчого” рівня, які належать до його системи (див. примітку 9). Для МПСП це означає відповідальність за контроль та оцінку ефективності виконання бюджету всіма підпорядкованими йому організаціями. Однак, центральні галузеві міністерства можуть також перевіряти організації, які їм не підпорядковуються у фінансовому плані. Це, скоріше, неформальна адміністративна практика, аніж законодавчо визначена.

²⁹ Див. доповідь проекту DFID СРСПУ “Перевірка вдосконалення характеристик якості і результатів соціальних послуг” (2006d),

³⁰ МВФ (2004)

відслідковування перерозподілу грошей між рядками бюджету. Але навіть в цих сферах їхні оцінки та рекомендації рідко мають наслідки.

Фінансування НДО

З таблиці 3.3 видно, що хоча фінансування НДО з боку МПСП є лише невеликою частиною загального бюджету, таке фінансування все ж складає значну частину видатків, не пов'язаних з виплатою допомоги. Зрозуміло також, що проблеми інвалідів та ветеранів війни домінують в цій групі видатків. Вибір НДО для фінансування є у великій мірі даниною минулому і залежить від наявних ресурсів. Цей факт підтвердили учасники дискусій, які зазначали, що МПСП: *“надає перевагу старим НДО, які традиційно співпрацювали з міністерством”*, а *“молоді НДО відсуваються практично в кінець черги і фінансуються із залишків, якщо вони є, після того, як будуть профінансовані інші”*. Процесом відбору НДО для фінансування керує фінансове управління МПСП, яке кожного року отримує заявки від НДО, але остаточні рішення щодо фінансування приймає міністр та/ або заступники міністра³¹.

Бюджетні асигнування для НДО подаються до Мінфіна у вигляді ‘зведеного’ бюджетного запиту. Мінфін, в свою чергу, розглядає запит в повному обсязі, виходячи з досвіду, що НДО *“передають на розгляд необгрунтовано завищені бюджети”*. Коли НДО для фінансування відібрано, МПСП розпочинає переговори з кожною НДО окремо щодо вмісту бюджету і надає їм статус *отримувачів бюджетних коштів*. Однак, крім бюджетних коштів, отриманих через цю процедуру, НДО, які є *отримувачами бюджетних коштів*, можуть подати окремі заявки на додаткове фінансування для покриття витрат на окремі заходи. Заходи вартістю менше 30 000 грн можуть бути затверджені шляхом проведення тендера за правилами закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти; якщо ж вартість вище цієї межі, проводиться державний тендер³². Учасники дискусій відзначали, що *“більшість НДО за традицією фінансуються без належної уваги до змісту їхніх пропозицій”*. Насправді, неналежна увага до змісту пропозицій НДО поглиблюється тим, що *“ніхто в МПСП не наділений повноваженнями оцінювати результативність або ефективність НДО”*. Відсутність оцінки або контролю за державними коштами, які надаються НДО, перетворилась на порочне коло, оскільки *“ми не можемо припинити фінансувати їх через те, що для такого рішення немає причин, а причини для їх оцінювання відсутні, тому що немає нікого, хто б їх оцінював”*.

Учасники дискусій висловлювали загальне ставлення до традиційної моделі фінансування НДО - *“це марно витрачені гроші”* та *“ефективність тих НДО, які*

³¹ Не існує спеціальних процедур або критеріїв оцінки щорічних бюджетних запитів від цих НДО – винятком є запити на дрібні потреби, які залишаються за межами обговорення щорічного бюджету.

³² Однак, якщо вважається, що НДО, яка подає заявку на захід вартістю більше 30 тис. грн, має “виключне авторське право” на цей захід, дія правил закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти призупиняється.

ми фінансуємо, дорівнює нулю”. З викладеного вище зрозуміло, що існуючі тенденції у фінансуванні НДО не є результативними або ефективними; крім того, не зрозуміло, яким може бути кількісний або якісний внесок такої моделі в досягнення цілей щодо соціальних послуг, визначених в Програмі дій уряду. Слід зазначити, що НДО, які мають право на фінансування з Державного бюджету, визначені в законодавстві³³, особливо успадковані з минулого повинні відповідати певним критеріям.

Засади фінансової децентралізації, адміністративна та бюджетна системи: контекст сфери соціальних послуг

Адміністративна та фінансова децентралізація безперечно є центральною доктриною Бюджетного Кодексу та Закону "Про місцеве самоврядування". Децентралізацію можна визначити як *“передачу повноважень або розосередження влади в сфері державного планування, управління та прийняття рішень з національного рівня на місцеві рівні або, більш узагальнено, з вищого на нижчі рівні врядування”*³⁴, і розглядати її як ефективний засіб для спонукання до вдосконалень у наданні послуг, забезпечення кращого розміщення ресурсів відповідно до потреб, залучення громад до визначення пріоритетів та для сприяння боротьбі з нерівністю. В основі фінансової децентралізації - цілі щодо встановлення та впровадження пріоритетів соціального забезпечення, які складаються з економічної стабільності, ефективності розміщення ресурсів та розподільчої справедливості. Однак, повнота такого сполучення та значення кожної з цих цілей залежатиме від ситуації, але головним завданням децентралізації є розміщення ресурсів на тому рівні влади, який оптимізує соціальне забезпечення, та визначення того з рівнів врядування, який має більший вплив на фінансові результати - стабілізацію, розміщення та розподіл.

Адміністративна та фінансова децентралізація не належать до одного типу і можуть бути зведені, як контрольні точки континууму, до трьох понять³⁵:

- *Деконцентрація* - передбачає перенесення процесу прийняття рішень щодо політики на нижчий адміністративний рівень.
- *Делегування* – повноваження прийняття рішень щодо політики передаються місцевим владам, які не контролюються центральним урядом, але залишаються підзвітними йому;

³³ Ці НДО головним чином займаються інвалідами, і підлягають особливому ставленню на основі Закону “Про засади соціального захисту інвалідів в Україні”, No 875-XII, 3 березня, 1991 р. Повну аналітичну оцінку законодавчих відмінностей між різними видами НДО в Україні та наслідків для надання соціальних послуг в контексті Закону “Про соціальні послуги” можна знайти в проекті доповіді проекту DFID СРСПУ “*Взаємодія між законодавчими актами про недержавні організації, оподаткування та надання соціальних послуг*” (2006b).

³⁴ Rondinelli, D.; (1981) (1983)

³⁵ Borgenhammer (1993), Rondinelli (1990)

- *Передача повноважень* [інша назва - політична децентралізація] - прийняття рішень передається на нижчий політичний рівень і дозволяє квазі-автономним підрозділам уряду застосовувати владу і контролювати передані повноваження щодо політики.

Деконцентрація передбачає найменшу міру автономії, делегування - трохи більшу, а передача повноважень - найбільшу. Однак, з причин, викладених нижче, до цього списку можна додати четверте поняття - *приватизація*. Концептуально приватизація відрізняється від децентралізації, оскільки передбачає передачу повноважень та функцій від державного до приватного сектору, а не вибір між різними формами організації та розподілу повноважень в межах єдиної державної [тобто урядової] системи. Тим не менше, приватизацію тут враховано, оскільки ці два процеси стануть (на основі Закону “Про соціальні послуги”) взаємопов’язаними – адже державні органи зможуть укласти офіційні контракти з неприбутковими недержавними організаціями [НДО]³⁶ на надання соціальних послуг. В українських умовах децентралізація державного сектору є фінансовим аналогом приватизації державної економіки – хоча з розширенням обсягів останньої, вона зливатиметься з першим. Так само як приватизація покликана примусити підприємства відповідати потребам споживачів, децентралізація призначена для спонукання державного сектору бути чутливішим до попиту електорату [тобто, виборців, які одночасно є ‘користувачами’ соціальних послуг]. Хоча переваги децентралізації часто вважаються незаперечними, завжди корисно прискіпливіше придивитись до сильних сторін і ризиків децентралізації при розгляді альтернативних шляхів досягнення конкретних результатів. Таблиця 3.4 співвідносить переваги та ризики, пов’язані з різними рівнями децентралізації:

Таблиця 3.4: Переваги та ризики децентралізації

Тип децентралізації	Переваги	Ризики
Деконцентрація	Зменшення потреби в центральних адміністративних органах та запровадження місцевих інновацій	Неприпустимі відхилення в практиці та збільшення фрагментація
Делегування	Більше рішень приймається на місцевому рівні; можливість для більшої кількості людей мати вплив; менш централізована влада	Відсутність політичного контролю в центрі
Передача повноважень	Швидше виконуються рішення	Зменшення впливу професійності; складно підтримувати якість та ефективність, якщо децентралізовані підрозділи занадто розосереджені і не мають технічних та фінансових можливостей
Приватизація	Діяльність не залежить від політиків, які не схильні враховувати ефективні	Виникнення труднощів на ринку праці з появою приватних монополій, які

³⁶ Див. Закон “Про соціальні послуги” – розділ 3, стаття 7 і розділ 3, параграф 13, та доповідь проекту DFID СРСПУ “Взаємодія між законодавчими актами про недержавні організації, оподаткування та надання соціальних послуг” [2006b]

	результати	експлуатують і користуються своїм становищем на ринку; або з'являються слабкі провайдери, які не можуть задовольнити вимоги щодо рівня послуг
--	------------	---

Джерело: Автори

На противагу централізації, яка зменшує конкуренцію між різними адміністративними одиницями [області, міста та райони] і може перешкоджати інноваціям, децентралізація виглядає привабливо, оскільки центральним адміністративним органам важко бути достатньо близько до користувачів послуг, щоб адекватно і гнучко реагувати на потреби, що виникають в різних населених пунктах. Майже в кожна країна з перехідною економікою має однакові недоліки централізованої системи, успадковані з радянських часів: низька продуктивність, низькі темпи змін та інновацій, а також недостатня пристосовуваність до змін в демографічному та політичному середовищі, що впливає на спосіб функціонування соціальних послуг. Тому децентралізація сприймається як важливий політичний ідеал, що надає можливості для залученості громад та місцевої самодостатності і вдосконалює систему звітності місцевих чиновників. Однак, децентралізація також може призвести до моделей інституційної поведінки, які переносять відповідальність за розвиток та реформу з центру на периферію, і таким чином використовуються як спосіб перекладання вини та відповідальності за будь-яку неспроможність задовольнити місцеві потреби. Крім того, децентралізація може роз'єднати системи місцевого та державного соціального забезпечення в спосіб, який заохочує нижчі рівні влади ухилятися від важких завдань і перекладати ці завдання на сусідні адміністративно-територіальні одиниці або на національний рівень. Наявність таких проблем дуже часто нівелює позитивний вплив децентралізації на адміністративну ефективність та звітність³⁷. Фактично децентралізація може лише збільшити кількість урядових підрозділів, які шукатимуть матеріальної користі. Замість того, щоб конкурувати, зменшуючи податки, вони можуть конкурувати у їх стягуванні, що призведе до загального зростання стягнених податків, але це не буде пов'язано з вдосконаленням податкової системи.

Успіх децентралізації залежить від певних якостей, якими повинно володіти інституційне середовище, включаючи стратегічні кроки у питаннях видатків, доходів та регуляторної бази - кожен крок може бути як в інтересах бідних, так і поза ними. Загалом, кроки політики, спрямовані на надання послуг, якими користуються бідні або соціально ізольовані люди, перерозподіл багатств або покращення ставлення до бідних в суспільстві вважаються такими, що захищають інтереси бідних. Видатки на соціальні послуги (а також видатки на інші сфери соціальної політики) є особливо ефективним заходом політики захисту інтересів бідних через те, що вони можуть спричинити запеклі конфлікти при розподілі і вимагають активної роботи з боку уряду для передачі ресурсів. Тому загальний

³⁷ Bird and Vaillancourt (1998)

внесок соціальної політики у розвиток соціальних послуг визначається сумою витрат на всіх рівнях виконавчої влади, поділеною на загальний обсяг витрачених ресурсів.

Однак, переведення коштів є тільки однією складовою успіху заходів спрямованих на децентралізацію. Боргенхаммер³⁸ виділив такі вимоги: достатній місцевий адміністративний та управлінський потенціал; ідеологічна визначеність при виконанні завдань та готовність сприйняти кілька тлумачень певної проблеми. Установам, які децентралізують повноваження і в кінцевому результаті через угоди передають деякі свої функції, також доводиться формулювати свої завдання, створювати внутрішню культуру навколо засадничих цінностей та оцінювати результати. Теоретично децентралізовані організаційні структури мають низку переваг³⁹ перед централізованими. Вони можуть:

- бути гнучкішими та швидше реагувати на обставини та потреби, що змінюються;
- бути ефективнішими, оскільки працівники переднього краю можуть краще визначити проблеми та можливості;
- застосовувати більше інновацій при прийнятті рішень;
- сприяти більшому ентузіазму, відданості справі та підвищенню продуктивності.

Однак, децентралізація соціальних послуг з наступним залученням інших організацій, напр. НДО, може мати негативні наслідки, включаючи дроблення послуг, послаблення центральних відділів соціальних послуг, виникнення нерівності та її посилення, створення можливостей для політичних маніпуляцій на користь певних інтересів або зацікавлених сторін, а також послаблення статусу та впливу організацій з управління та надання соціальних послуг. Досвід багатьох країн-членів ЄС⁴⁰ за останні роки свідчать про те, що у зв'язку з *операційними витратами*, необхідними для координації визначення та впровадження пріоритетів, існують певні сфери, де повноваження прийняття рішень не повинні бути децентралізованими. Можна виділити такі чотири сфери:

- Загальна структура політики соціальних послуг, яка включає вибір основних цінностей, що впливають на рішення щодо заходів, спрямованих на скорочення бідності та соціальної ізоляції.
- Стратегічні рішення щодо розвитку фінансування соціальних послуг, які визначають майбутнє всієї структури надання послуг та допомагають спрямувати *збалансованість у наданні послуг* на ефективне використання обмежених ресурсів.

³⁸ op. cit. Borgenhammer (1993)

³⁹ Osborne, D.; and Gaebler, T.; (1993)

⁴⁰ „Біла книга” уряду Великої Британії “Модернізація соціальних послуг” (1998)

- Регулятивні акти щодо замовлення та надання послуг – вони є важливими для положень щодо способу замовлення послуг [через НДО; акредитація провайдерів послуг; заходи, спрямовані на досягнення вартісності суспільних вигод та відповідності ціни та якості].
- Моніторинг, оцінка та аналіз соціальних потреб та надання соціальних послуг – передбачає оцінку відповідності діяльності децентралізованих адміністративних підрозділів особливо за умов демографічних та соціальних змін.

Такими чином будь-яке рішення децентралізувати соціальні послуги піднімає чотири основні питання:

- інституційна структура та розподіл фінансових повноважень щодо соціальних послуг в децентралізованій системі;
- роль стратегічного планування;
- відповідність бюджетного процесу і бюджетного контролю цілям уряду;
- розвиток партнерства з місцевими неурядовими організаціями.

Бюджетн кодекс чітко розділяє всі видатки влади місцевих рівнів на *власні* [які не беруться до уваги в обрахуванні трансфертів вирівнювання], та *делеговані* [які беруться до уваги у обрахуванні трансфертів вирівнювання з загального бюджету]. Це означає, що прогнозовані потреби у видатках на делеговані функції повинні відобразитись в розрахунках трансфертів вирівнювання та в надходженнях доходів до відповідного бюджету. Тоді влада місцевих рівнів матиме ‘свободу’ із своїх ‘власних’ доходів розмішувати будь-які додаткові ресурси на додаток до трансфертів вирівнювання. Відповідно до Бюджетного кодексу [стаття 90] стаціонарні заклади – це *делеговані* функції, відведені обласному рівню. Однак, деякі служби (стаціонарні заклади, територіальні центри, центри соціальних послуг для молоді та центри ранньої реабілітації) віднесені до бюджетів районів та міст обласного значення⁴¹. Це положення є чинним, коли 70 відсотків користувачів певної послуги або пацієнтів закладу є місцевими жителями. Будь-які послуги, що не входять до цих конкретних функцій підпадають під статтю 91 Бюджетного кодексу.

Соціальне значення такої інституційної структури є колосальним, адже закриття або зменшення кількості стаціонарних закладів може призвести до зменшення обсягів трансфертів від центрального уряду, тоді як створення інноваційних послуг на рівні громади не дає права на додаткові трансферти і спричиняє додатковий фінансовий тиск на місцеві бюджети⁴². В принципі, бюджетна формула повинна базуватись на розміщенні трансфертів, пов’язаному з об’єктивними показниками. Однак, на практиці соціальні послуги в цій формулі [крім територіальних центрів,

⁴¹ Керівництво області може укріпляти бюджет стосовно цих делегованих функцій із *спеціальних фондів*

⁴² Див. главу 2, “Формула трансфертів вирівнювання”.

підпорядкованих МПСП] головним чином ототожнюються з кількістю осіб, що перебувають у стаціонарних закладах, що створює порочний стимул для заповнення стаціонарних закладів, підпорядкованих МПСП та Міносвіти (детальніша оцінка стратегічного впливу бюджетної формули на різні види соціальних послуг дається в гл. 5.2 і 5.3).

Щоб визначити, наскільки такий порочний стимул впливає на структури надання послуг, виділити спектр закладів з надання соціальних послуг, які існують в областях, здійснити аналіз кількості клієнтів, зрозуміти структуру та склад бюджету на соціальні послуги⁴³, оцінити собівартість⁴⁴ та тенденції, що лежать в основі надання соціальних послуг, – автори провели повторний аналіз початкових даних, наданих Головним фінансовим управлінням в Хмельницькій та Харківській областях.

Фінансові тенденції, моделі надання послуг та бюджетні системи соціальних послуг в Хмельницькій області

Дані в таблицях, приведених нижче [3.5-3.9], в яких використовуються офіційні назви стаціонарних закладів та закладів на рівні громади для надання соціальних послуг, демонструють ключові характеристики та тенденції, які було використано для виведення загальних спостережень.

Таблиця 3.5 Стаціонарні заклади, кількість осіб, що перебувають на піклуванні [2002-2004 рр]

Тип стаціонарної установи	Загальна кількість осіб, що перебувають на піклуванні за роками та (кількість установ)			Джерела фінансування
	2002	2003	2004	

⁴³ Дані щодо структурних змін у складі бюджету не враховують росту видатків в реальному обчисленні, що потребує підрахунків щорічної інфляції та річного облікового курсу української гривні.

⁴⁴ Слід зазначити, що оцінка бюджетів та собівартості одиниці послуг включає тільки витрати на заробітну платню, харчування, медичні засоби, комунальні послуги та капітальні витрати на обрані установи. Таким чином, бюджети установ та собівартість надання послуг дають лише **часткове уявлення**, адже не враховано витрати, наприклад, на управління основними відділами обласної адміністрації, які відповідають за регулювання соціальних послуг (відділи праці та соціального захисту, охорони здоров'я, освіти та науки, сім'ї та молоді), на зарплатню та нарахування на заробітну платню працівників, не залучених до безпосереднього надання послуг, та на підготовку персоналу. Крім того, аналіз бюджету не включає деякі вкрай важливі види діяльності - медичні та соціальні комісії, які вирішують питання щодо оцінки та передачі клієнтів в установи, служби для неповнолітніх правопорушників, програми відпочинку молоді і т.д.

Для дітей-сиріт/ дітей, позбавлених батьківського піклування	250 (1)	243 (1)	304 (2)	Область
Дитячі будинки	103 (1)	116 (2)	155 (2)	Область, райони та міста
Для дітей з проблемами фізичного та психічного розвитку	1842 (14)	1849 (14)	1796 (13)	Область, міста обласного підпорядкування
Будинки дитини	д/в ⁴⁵ (1)	д/в (1)	д/в (1)	Область
Для недієздатних неповнолітніх	д/в (1)	д/в (1)	д/в (1)	Область
Притулки для неповнолітніх	28 (1)	30 (1)	29 (1)	Область
Для людей похилого віку та інвалідів	д/в (30)	д/в (30)	д/в (30)	Область
Психіатричні лікарні	1415 (3)	1415 (3)	1415 (3)	Область

Таблиця 3.6: Загальні зведені⁴⁶ видатки на стаціонарні соціальні послуги [2002-2005 рр]

Основні перемінні [види закладів, рік, видатки та (розрахункова собівартість)]					Склад видатків на стаціонарні послуги		
Стаціонарні заклади	2002 грн	2003 грн	2004 грн	2005 грн	Структура фактичних видатків в 2004 р. (% від загальних за рік)	Зміни в структурі фактичних видатків в 2004 р. у порівнянні з 2003 р. (в % від загальних за рік)	Зміни в структурі видатків в 2004 р. (факт.) та 2005 р. (план.) (в % від загальних за рік)
Для дітей-сиріт/ дітей, позбавлених батьківського піклування	1 508 800 (6 035)	2 035 000 (8 374)	3 684 300 (12 119)	5 635 400	7,8%	0,7	0,1
Дитячі будинки	761 400 (7 147)	1 077 500 (8 844)	1 631 700 (10 527)	2 478 200	3,5%	0,2	0,1

⁴⁵ Д/в – дані відсутні. Так сталося через те, що початкові дані склалися на основі кількості ліжокднів, а не на реальній кількості пацієнтів (пропускній спроможності).

⁴⁶ Термін *зведені видатки* відноситься до поєднання загальних та спеціальних фондів у всіх установах, незалежно від повноважень, вертикально делегованих їм від центральних галузевих міністерств. Сюди входять субсидії з державного бюджету та трансферти вирівнювання, а також всі реальні видатки на зарплатню, харчування, медичні засоби, комунальні послуги та капітальні витрати.

Для дітей з проблемами фізичного та психічного розвитку	8 581 900 (4 659)	11 719 800 (6 338)	12 539 700 (6 982)	17 456 000	26,8%	- 0,6	0,0
Будинки дитини	1 324 500 (д/в)	1 638 800 (д/в)	1 758 200 (д/в)	2 472 000	3,8%	- 0,1	0,0
Для недієздатних неповнолітніх	661 000 (д/в)	867 200 (д/в)	949 200 (д/в)	1 042 000	2,0%	- 0,0	0,0
Притулки для неповнолітніх	217 800 (7 778)	279 800 (9 326)	404 800 (13 958)	584 600	0,9%	0,0	0,0
Для людей похилого віку та інвалідів	10 307 600 (д/в)	12 396 000 (д/в)	14 381 000 (д/в)	19 192 400	30,7%	0,0	0,36
Психіатричні лікарні	8 516 600 (6 018)	9 771 100 (6 743)	11 386 600 (8 047)	17 840 000	26,4%	- 0,1	1,0
Загальні видатки	31 879 600	39 785 200	46 735 500	50 990 200	100,00%		

Таблиця 3.7 Соціальні організації на рівні громади, кількість організацій, кількість клієнтів/користувачів послуг [2002-2004 рр]

Соціальні організації на рівні громади	Загальна кількість клієнтів за роками та (кількість організацій)			Джерела фінансування
	2002	2003	2004	
Центри соціальних послуг для молоді та сімей	д/в (22)	д/в (25)	д/в (26)	Область, райони, міста обласного значення
Територіальні центри та відділення	16 211 (27)	31 883 (27)	40 543 (27)	Область, райони, міста обласного значення

соціальної допомоги вдома				
Центри ранньої реабілітації для дітей-інвалідів ⁴⁷	93 (6)	383 (9)	658 (15)	Райони та міста обласного значення

Таблиця 3.8: Загальні зведені⁴⁸ видатки на соціальні організації на рівні громади [2002-2005 рр]

Основні перемінні [Види закладів, рік, видатки та (розрахункова собівартість)]					Склад витрат на соціальні організації на рівні громади		
Організації з надання соціальних послуг на рівні громади	2002 грн	2003 грн	2004 грн	2005 грн	Структура в % від фактичних видатків на соціальні організації на рівні громади в 2004 р.	Зміни в структурі фактичних видатків в 2004 р. у порівнянні з 2003 р. (в % від загальних за рік)	Зміни в структурі видатків в 2004 р. (факт.) та 2005 р. (план.) (в % від загальних за рік)
Центри соціальних послуг для молоді та сімей	384 600 (д/в)	668 200 (д/в)	833 900 (д/в)	1 463 000 (д/в)	9,0	2,1	1,67
Територіальні центри та відділення соціальної допомоги	3 881 800 (240)	5 508 300 (173)	7 594 000 (187)	11 242 000	82,3	- 6,6	-0,3

⁴⁷ Сюди входить Центр ранньої реабілітації для дітей в Центральній лікарні Новоушицького району, дві реабілітаційні групи у дитячих садках у Вінківцях та Полонному та одна реабілітаційна група територіального центру для соціально ізольованих та людей похилого віку в Городоцькому районі.

⁴⁸ Термін *зведені видатки* відноситься до поєднання загальних та спеціальних фондів у всіх установах, незалежно від повноважень, вертикально делегованих їм від центральних галузевих міністерств. Сюди входять субсидії з державного бюджету та трансферти вирівнювання, а також всі реальні видатки на зарплатню, харчування, медичні засоби, комунальні послуги та капітальні витрати.

вдома							
Центри ранньої реабілітації для дітей-інвалідів ⁴⁹	56 300 (605)	604 700 (1579)	792 200 (1204)	1 003 000	8,6	-1,1	-1,29
Разом	4 322 700	6 196 500	9 220 100	13 708 000	100,00%		

Таблиця: 3.9 Змішані витрати на соціальні послуги в стаціонарних закладах та на рівні громади

Рік	2002 грн (% від загальних видатків)	2003 грн (% від загальних видатків)	2004 грн (% від загальних видатків)	2005 грн (% від загальних видатків)	Зміни в структурі фактичних видатків в 2004 р. у порівнянні з 2003 р. (в % від загальних за рік)	Зміни в структурі видатків в 2004 р. (факт.) та 2005 р. (план.) (в % від загальних за рік)
Вид послуг						
Всі послуги в стаціонарних закладах	31 879 600 (88,0)	39 785 200 (86,5)	46 735 500 (83,5)	50 990 200 (78,8)	-3,0	-4,7
Всі послуги організацій на рівні громади	4 322 700 (12,0)	6 196 500 (13,5)	9 220 100 (16,5)	13 708 000 (21,2)	3,0	4,7

⁴⁹ Сюди входить Центр ранньої реабілітації для дітей в Центральній лікарні Новоушицького району, дві реабілітаційні групи у дитячих садках у Вінківцях та Полонному та одна реабілітаційна група територіального центру для соціально ізольованих та людей похилого віку в Городоцькому районі.

ЗАГАЛЬНІ видатки на всі соціальні послуги (грн)	36 202 300	45 981 700	55 955 600	64 698 200	Зміни в структурі фактичних видатків в 2004 р. у порівнянні з 2003 р. (%)	Зміни в структурі видатків в 2004 р. (факт.) та 2005 р. (план.) (%)
					17,82	15,62
Сумарний бюджет області (загальний та спеціальний) та відсотки від загальних видатки на соціальні послуги	132 695 600 (9,5)	152 073 800 (30,2)	412 370 300 (13,5)	504 857 900 (12,8)		

Загальні спостереження

- Надання послуг в стаціонарних закладах, за часткою відрахувань з бюджету, переважало у видатках на соціальні послуги у 2002-2005 рр.
- Собівартість – навіть на основі часткових даних про витрати – значно нижча для надання послуг на основі громади, ніж для послуг в стаціонарних закладах.
- Системи реєстрації даних не уніфіковані і деякі масиви даних збираються на основі кількості клієнтів, деякі – на основі зайнятості ліжок (у ліжко-днях), інші, такі як кількість клієнтів у центрах для молоді та в центрах у справах сім'ї, взагалі відсутні. Такі відмінності в системах реєстрації даних ускладнюють обрахування собівартості та порівняння між різними послугами.
- Визначення видатків на різні соціальні послуги [стаціонарні та на рівні громади] – важке завдання, враховуючи, що витрати розподіляються горизонтально відносно різних субсидій та вертикальних бюджетних програм.
- Рівень загальних видатків на послуги в стаціонарних закладах, у вигляді відсотку від загальної суми видатків на соціальні послуги, має тенденцію до зменшення, в той час як видатки на організації на рівні громади, у вигляді відсотку від загальної суми видатків на соціальні послуги, зростають.
- Видатки на послуги в стаціонарних закладах для дітей з фізичними та розумовими вадами, людей похилого віку та інвалідів, та осіб з проблемами психіки складають найбільшу частку від загальних видатків на соціальні послуги.

- Загальні видатки на соціальні послуги, у вигляді відсотку від загальних видатків області, на основі даних про фактичні видатки за 2004 р. та запланованих показників на 2005 р., здається стабілізувались на показнику близько 12 відсотків. Однак, дані про видатки дають лише часткову 'картину', адже вони не враховують деякі ключові пункти видатків.

Стратегічне планування

Хмельницька область, відповідно до Закону "Про державне прогнозування та розробку програм економічного та соціального розвитку"⁵⁰, розробляє щорічну програму соціально-економічного та культурного розвитку⁵¹. Проте, плани, які містять різноманітні бюджетні оцінки та поділені на проблеми, завдання та заходи, мало пов'язані з бюджетом. Тому бюджетні оцінки, включені у плани, в кращому випадку демонструють амбітні "планки", які область збирається використовувати у переговорах з Мінфіном. Проблеми, завдання та заходи на 2005 рік окреслені наступним чином:

Проблеми:

- Виділення ресурсів на утримання реабілітаційних центрів.
- Оптимізація мережі дошкільного забезпечення дітей-інвалідів.
- Покращання умов в інтернатних установах для дітей-сиріт.

Завдання:

- Розширити повноваження та асортимент послуг територіальних центрів⁵².
- Розширити кількість реабілітаційних послуг.
- Покращити умови для надання послуг в стаціонарних закладах для людей похилого віку та інвалідів.
- Покращити соціальну роботу з непрацездатними молодими людьми та сиротами.
- Розширити мережу стаціонарних закладів сімейного типу та збільшити кількість сімейних притулків⁵³.

⁵⁰ Див. таблицю 3.1

⁵¹ Хмельницька область (2004) (2005)

⁵² Територіальні центри надають низку соціальних [cash and services] та медичних послуг в стаціонарах та домашніх умовах людям похилого віку та інвалідам. Ці послуги дуже різноманітні і включають оздоровчу, соціальну, психологічну та трудову терапію, похорони, дозвілля та відпочинок, догляд та допомогу вдома, направлення до лікарні, ортопедію, протезування, консультації щодо комунальних послуг, пільг та прав і т.д. Спеціальна формула фінансування територіальних центрів окремо враховує послуги в стаціонарних закладах та поза ними, що знайшло відображення в такій формі: $V_{s3i} + (Q_{s3i1} \times H_{s3i1}) + (Q_{s3i2} \times H_{s3i2}) + V_{s3gi}$, на виконання постанови КМ 1203-204-н від 14 вересня 2004 р.

⁵³ Наразі в Хмельницькій області є тільки один сімейний притулок на 5 дітей.

Заходи:

- Розширення мережі реабілітаційних центрів для дітей-інвалідів.
- Створення додаткових груп для підтримки дітей-інвалідів в дитячих садках.
- Створення соціального реабілітаційного центру для маленьких дітей.
- Збільшення кількості малих стаціонарних закладів сімейного типу та сімейних притулків для дітей.
- Створення центру матері та дитини в Хмельницькому.
- Створення реабілітаційного центру для дітей-інвалідів.
- Розвиток соціальних реабілітаційних "гуртожитків" для сиріт.
- Створення районного центру соціальних послуг для молоді та сімей в місті Славути.
- Створення "молодіжного поселення" на 225 дітей.
- Створення "соціального житла" для сиріт.
- Створення центру "соціальної допомоги".

Підготовка щорічних планів передбачає створення системи, яка буде регулювати і наповнювати змістом політику, виявлятиме та вирішуватиме стійкі проблеми, та допомогатиме у прийнятті рішень щодо інвестицій. Однак, підготовка плану, за словами учасників дискусій, базується на серії паралельних процесів, коли різні рівні влади (райони, міста і т.д.) розробляють окремі плани, які згодом зливаються у загальний план області. Таким чином, всі плани готуються у відносній ізоляції один від одного. Від адміністрації області очікується участь у консультаціях та виконання функцій "посередника", визначення та окреслення потреб у ресурсах⁵⁴. Крім обласного плану, всі райони та міста обласного значення розробляють свої щорічні плани.

За відсутності загального та чіткого стратегічного плану реформування соціальних послуг центральними органами не зрозуміло, яким чином приймаються до уваги положення Програми дій уряду щодо соціальних послуг, а також нові законодавчі директиви, у складанні обласних, районних та міських планів. Насправді, за свідченнями учасників дискусій зрозуміло, що 'заходи', передбачені планами, значною мірою залежать від того, наскільки галузеве міністерство у Києві готове 'поширювати' або 'просувати' певну політику. Останнім часом особливо пожвавилася діяльність Мінмолодьспорту, і тому багато 'заходів', пов'язаних з соціальними послугами, перерахованих у плані Хмельницької області, можуть бути профінансовані саме цим міністерством. Крім того, порівняння планів області за 2004 та 2005 роки показує, що майже не було приділено уваги оцінці результатів плану за рік, що передувало початку підготовки нового плану. Можна стверджувати,

⁵⁴ Погляди учасників дискусій стосовно ефективності такої "посередницької ролі" різнилися. Також було не зовсім зрозуміло, яким чином план, затверджений обласною радою, взаємодіє із планами дій, розробленими відділами обласного рівня (наприклад, праці та соціального захисту, охорони здоров'я, освіти та науки, молоді та сім'ї), які діють як ключові *розпорядники бюджетних коштів* галузевих міністерств у Києві.

що такі плани за своїм змістом є *тактичними*, а не *стратегічними*, враховуючи їх короткі часові горизонти. Брак стратегічного підходу доповнюється відсутністю структур на рівні центрального уряду, які б регулювали реформу соціальних послуг та інтуїтивні спроби пов'язати плани з Програмою дій уряду та процесом підготовки бюджету.

Бюджетний процес та бюджетний контроль

Частка місцевих податків в обласному бюджеті доволі мала - від 3 до 5 відсотків. Тому Мінфін відіграє значну роль у визначенні загального розміру трансфертів та неабияку роль у створенні обмежень у фінансовому плануванні. Теоретично, розмір трансфертів від центрального уряду до влади місцевих рівнів не повинен корегуватися після прийняття щорічного бюджету (тобто, в другому читанні).). Такий підхід дає можливість місцевим органам влади затвердити свої бюджети раніше центрального уряду. Влада місцевих рівнів дійсно починає планувати бюджет набагато раніше, але при цьому покладається на показники Мінфіна, застосовані для підрахунку трансфертів (прибутки та видатки) за попередній рік. Однак, через те, що Мінфін щорічно змінює вагу та значення перемінних у формулах, які застосовуються для підрахунку видатків та прибутків (часто у непрозорий спосіб), владі місцевих рівнів важко прогнозувати можливі прибутки на наступний рік⁵⁵. За такої системи місцеві органи влади можуть готувати проекти бюджетів тільки після визначення прибуткових та видаткових трансфертів (тобто, після другого читання), внесення змін у захищені видаткові статті (інфляція споживчих цін, інфляція цін на енергоносії, підвищення мінімальної заробітної платні, ціни на продукти харчування, комунальні послуги та медичні засоби⁵⁶) та визначення граничних показників бюджету. Однак, граничні показники бюджету базуються на минулих видаткових тенденціях, тому у контексті трудоємких послуг (таких як соціальні послуги) та за умови, що ріст мінімальної заробітної плати поглине більшу частину майбутніх видатків, це не обов'язково відіб'ється на граничних показниках бюджету. Насправді, у багатьох випадках зміни у значеннях *захищених статей видатків* на *делеговані* функції не компенсуються відповідним чином через трансферти від центрального уряду до влади місцевих рівнів⁵⁷.

Партнерство з НДО

⁵⁵ Крім того, Мінфін підраховує трансферти відокремлено і не консультується з галузевими міністерствами (МПСП, Міносвіти, МОЗ, Мінмолодьспорту), щоб з'ясувати, чи слід робити які-небудь поправки на основі урядових пріоритетів та стратегічних цілей.

⁵⁶ Слід зазначити, що для соціальних послуг в стаціонарних закладах ці *захищені статті видатків* складають більше **50 відсотків** від всіх видатків.

⁵⁷ Наприклад, у 2005 р. Хмельницька облрада звернулася до Кабінету міністрів, привертаючи увагу до того факту, що трансферти для *захищених статей видатків* були недофінансовані приблизно на 35 300 000 грн. [лист від 27 квітня 2005 р., затверджений на 17 сесії Хмельницької облради].

Порівняно з іншими областями України, в Хмельницькій області діє доволі велика кількість неурядових організацій. Однак, спектр послуг, який вони пропонують, порівняно обмежений. Такий низький рівень активності можна частково пояснити відсутністю на обласному, районному або міському рівнях стратегічної системи залучення НДО до надання соціальних послуг, частково - відсутністю прозорих правил прийняття рішень щодо надання грантів або укладання контрактів, а частково – успадкованими від минулого традиціями та звичаями. Процедури відбору та затвердження НДО для фінансування подібні до тих, що застосовуються МПСП (див. вище), хоча, на відміну від МПСП, яке розподіляє порівняно великі суми грошей між НДО, влада місцевих рівнів зазвичай об'єднує грошові відрахування [з загального бюджету] з натуральною допомогою, як то кімнати у будинках або офіси. Однак, натуральна допомога, з точки зору бухгалтерії, не конвертується у гроші, тому натуральна допомога відсутня у підрахунках офіційних видатків на підтримку НДО. Так само, як МПСП, НДО, які працюють з інвалідами та ветеранами війни є переважно *отримувачами бюджетних коштів* з обласного бюджету. Таблиця, подана нижче, стосується тенденцій фінансування НДО обласними адміністраціями і демонструє виключно грошові відрахування для НДО.

Таблиця: 3.10: Фінансування НДО, рік та кількість

Рік	2002	2003	2004	2005
Сума [грн.]	344 800	314 000	415 000	462 000
Кількість профінансованих НДО	16	44	48	60

Джерело: Мінфін, Хмельницька область

Фінансові тенденції, моделі надання послуг, та бюджетні системи соціальних послуг в Харківській області:

Дані в таблицях, приведених нижче [3.11 – 3.15], демонструють ключові характеристики та тенденції, які було використано для виведення загальних спостережень с приводу надання соціальних послуг в Харкові.

Таблиця 3.11: Стаціонарні заклади, кількість осіб/заклади

Вид стаціонарного закладу	Загальна кількість осіб, що перебувають у закладах за роками та (кількість закладів)			Джерела фінансування
	2002	2003	2004	

Для дітей-сиріт/ дітей, позбавлених батьківського піклування	1398 (8)	1445 (8)	1267 (8)	Область
Дитячі будинки	301 (11)	318 (12)	328 (16)	Область, райони, міста обласного значення
Для дітей з проблемами фізичного та психічного розвитку	2240 (10)	2160 (10)	2124 (10)	Область, міста обласного значення
Будинки дитини*	143 400	142 300	143 900	Область
Для недієздатних неповнолітніх*	180 600 (3)	179 700 (3)	189 400 (3)	Область
Притулки для неповнолітніх	д/в	д/в	д/в	д/в
Для людей похилого віку та інвалідів*	882 300 (15)	817 000 (15)	981 700 (15)	Область
Психіатричні лікарні**	2760 (3)	2760 (3)	2760 (3)	Область

*Розраховано в ліжко-днях, кількість клієнтів відсутня.

** Розраховано як кількість ліжок, кількість клієнтів відсутня.

Таблиця 3.12: Загальні зведені видатки на соціальні послуги в стаціонарних закладах: 2002-2005 рр

Основні перемінні [Види закладів, рік, видатки та (розрахункова собівартість в грн)]					Склад витрат на послуги в стаціонарних закладах		
Стаціонарні заклади	2002 грн	2003 грн	2004 грн	2005 грн	Структура фактичних видатків в 2004 р. (% від загальних за рік)	Зміни в структурі фактичних видатків в 2004 р. у порівнянні з 2003 р. (в % від загальних за рік)	Зміни в структурі видатків в 2004 р. (факт.) та 2005 р. (план.) (в % від загальних за рік)

Для дітей-сиріт/ дітей, позбавлених батьківського піклування	11 907 900 (8 518)	15 533 400 (10 749)	16 300 600 (12 865)	25 609 300 (20 669)	17,3	-0,5	-1,1
Дитячі будинки	2 801 000 (9 305)	3 516 800 (11 059)	4 225 700 (12 883)	7 399 900 (19 999)	4,5	0,5	-0,8
Для дітей з проблемами фізичного та психічного розвитку	9 325 200 (4 163)	13 258 400 (6 138)	14 704 300 (6 923)	20 063 900 (9874)	15,6	0,40	1,2
Будинки дитини	5 777 300 (д/в)*	6 949 900 (д/в)	8 098 000 (д/в)	12 794 700 (д/в)	8,6	0,7	-0,6
Для недієздатних неповнолітніх	4 760 000 (д/в)	5 338 000 (д/в)	5 800 900 (д/в)	8 553 900 (д/в)	6,1	0,0	0,0
Притулки для неповнолітніх	д/в**	д/в	д/в	д/в	-	-	-
Для людей похилого віку та інвалідів	18 137 800 (д/в)	22 818 100 (д/в)	23 707 000 (д/в)	34 985 400 (д/в)	25,2	-0,1	0,1
Психіатричні лікарні	14 436 400 (д/в)***	19 589 100 (д/в)	21 372 700 (д/в)	29 684 400 (д/в)	22,7	0,0	1,4
Загальні видатки	67 145 600	87 003 700	94 209 200	139 091 500	100,00	-	-

Примітки: д/в* = дані відсутні, д/в** = дані відсутні про собівартість, оскільки дані про клієнтів зареєстровані в ліжко-днях; д/в*** = дані відсутні, оскільки зареєстрована кількість ліжок, а не клієнтів.

Таблиця 3.13: Організації з надання соціальних послуг на рівні громади, кількість організацій, кількість клієнтів/користувачів послуг (2002-2004 рр)

Організації з надання соціальних послуг на рівні громади	Загальна кількість клієнтів за роками та (кількість організацій)			Джерела фінансування
	2002	2003	2004	

Центри соціальних послуг для молоді та сімей	19 732 (37)	19 878 (44)	23 412 (46)	Область, райони, міста обласного значення
Територіальні центри та відділення соціальної допомоги вдома	45 049 (42)	49 063 (42)	46 976 (42)	Районні бюджети та міста обласного рівня
Центри ранньої реабілітації для дітей-інвалідів	-	0 (0)	50 (2)	Міста обласного значення

Примітка: д/в = дані відсутні

Таблиця 3.14: Загальні зведені видатки на організації з надання соціальних послуг на рівні громади (2002-2005 рр)

Основні перемінні [види організацій, рік, видатки та (розрахункова собівартість в грн)]					Склад витрат на соціальні організації на рівні громади		
Організації з надання соціальних послуг на рівні громади	2002 грн	2003 грн	2004 грн	2005 грн	Структура в % від фактичних видатків на соціальні організації на рівні громади в 2004 р	Зміни в структурі фактичних видатків в 2004 р. у порівнянні з 2003 р. (в % від загальних за рік)	Зміни в структурі видатків в 2004 р. (факт.) та 2005 р. (план.) (в % від загальних за рік)
Центри соціальних послуг для молоді та сімей	925 100 (46,9)	1 542 100 (77,6)	2 361 800 (100,8)	3 139 000 (74,0)	10,3	2,7	1.2

Територіальні центри та відділення соціальної допомоги вдома	14 939 600 (331,2)	18 719 600 (381,5)	19 858 500 (422,7)	30 506 500 (615,2)	87,0	-5,0	1.5
Центри ранньої реабілітації для дітей-інвалідів	-	107 500 (0)	605 400 (12 108)	820 700 (16 414)	2,7	2,2	0.3
Разом	15 864 700	20 369 200	22 825 700	34 466 200	100,00%		

Таблиця 3.15: Змішані витрати на соціальні послуги в стаціонарних закладах та на рівні громади

Рік	2002 грн (% від загальних видатків)	2003 грн (% від загальних видатків)	2004 грн (% від загальних видатків)	2005 грн (% від загальних видатків)	Зміни в структурі фактичних видатків в 2004 р. у порівнянні з 2003 р. (в % від загальних за рік)	Зміни в структурі видатків в 2004 р. (факт.) та 2005 р. (план.) (в % від загальних за рік)
Вид послуг						
Всі послуги в стаціонарних закладах	67 145 600 (80,9)	87 003 700 (81,0)	94 209 200 (80,5)	139 091 500 (80,1)	-0,5	0,4
Всі послуги організацій на рівні громади	15 864 700 (19,1)	20 369 200 (18,9)	22 825 700 (19,5)	34 466 200 (19,9)	-0,4	-0,4

ЗАГАЛЬНІ видатки на всі соціальні послуги (грн)	83 010 300	107 372 900	117 034 900	173 557 700	Зміни в структурі фактичних видатків в 2004 р. у порівнянні з 2003 р. (%)	Зміни в структурі видатків в 2004 р. (факт.) та 2005 р. (план.) %
					8,25	48,3
Сумарний бюджет області (загальний та спеціальний) та відсотки від загальних видатки на соціальні послуги	Ця части на таблиці повинна бути заповнен а BSAL	ditto	Ditto	Ditto		

Загальні спостереження

- Надання послуг в стаціонарних закладах, за часткою відрахувань з бюджету, переважало у видатках на соціальні послуги у 2002-2005 рр.
- Собівартість – навіть на основі часткових даних про витрати – значно нижча для надання послуг на основі громади, ніж для послуг в стаціонарних закладах. Винятком є центри ранньої реабілітації на рівні громади, де собівартість склала 12 108 грн в 2004 р. і 16 414 грн в 2005 р.
- Системи реєстрації даних не уніфіковані і деякі масиви даних збираються на основі кількості клієнтів, деякі – на основі зайнятості ліжок (у ліжко-днях), інші, такі як кількість клієнтів у центрах для молоді та в центрах у справах сім'ї, взагалі відсутні. Такі відмінності в системах реєстрації даних [які спостерігаються також в Хмельницькому] ускладнюють обрахування собівартості та порівняння між різними послугами.
- Визначення видатків на різні соціальні послуги [стаціонарні та на рівні громади] – важке завдання, враховуючи, що витрати розподіляються горизонтально відносно різних субсидій та вертикальних бюджетних програм.
- Рівень загальних видатків на послуги в стаціонарних закладах, у вигляді відсотку від загальної суми видатків на соціальні послуги, залишався стабільним [на рівні близько 80 відсотків] у 2002 – 2005 рр; видатки на соціальні послуги на рівні громади також залишалися стабільними [на рівні близько 19 відсотків].
- Видатки на людей похилого віку та інвалідів, психіатричні послуги, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, складають найбільшу частку від загальних видатків на соціальні послуги.

- Загальні видатки на соціальні послуги, у вигляді відсотку від загальних видатків області, на основі даних про фактичні видатки за 2004 р. та запланованих показників на 2005 р., здається –**XXXXXXX**.

Стратегічне планування

Харківська область, як кожна область в Україні та відповідно до Закону "Про державне прогнозування та розробку програм економічного та соціального розвитку"⁵⁸, розробляє щорічну програму соціально-економічного та культурного розвитку⁵⁹. До щорічної програми додається "План дій", який конкретизує пріоритети. Крім того, існує стратегія довгострокового розвитку⁶⁰ та окрема "щорічна програма" соціального захисту⁶¹.

Проблеми, внесені до обласних документів стратегічного планування:

- Виділення ресурсів на створення, розширення та утримання центрів ранньої реабілітації на рівні громади.
- Реєстрація людей, що потребують грошової допомоги.
- Створення уніфікованої комп'ютеризованої бази даних про дітей з групи ризику – потенційних правопорушників серед неповнолітніх; потейційно безпритульних дітей або тих, хто вже живе на вулиці; дітей із неблагополучних сімей⁶².

Завдання

Стратегічний план області включає:

- вдосконалення асортименту та якості послуг територіальних центрів;
- підвищення якості послуг в стаціонарних закладах [в т.ч. модернізація обладнання за допомогою цільових дотацій з державного бюджету];
- розширення центрів ранньої реабілітації на рівні громади;
- розширення мережі дитячих будинків сімейного типу, фостерних сімей, центрів соціальної та психологічної реабілітації, а також кризових "притулків" [підпорядкованих обласному департаменту у справах сім'ї та

⁵⁸ Див: примітку 50

⁵⁹ "Щорічний план соціального та економічного розвитку", Харківська область, 2006 р.

⁶⁰ під назвою: "Харківщина: 2010", Харківська область, 2006 р.

⁶¹ "Щорічна програма соціального захисту в Харківській області", Харківська область, 2005 р.

⁶² Головною причиною створення уніфікованої бази даних є те, що дані збираються і зберігаються фрагментовано. Крім того, інформація про різні групи дітей зберігається за "повноваженнями" організацій, а не за рівнем ризику для добробуту дитини. Більше того, план враховує той факт, що соціальні послуги не можуть бути відокремлені від фінансових аспектів соціального захисту, а тому є нагальна потреба в базі даних, яка поєднує соціальні послуги та фінансові аспекти ризиків.

молоді]; слід відзначити, що ці аспекти політики розроблені в деяких деталях в “Плані дій” обласної стратегії.

Щорічна програма соціального захисту резонує з обласною стратегією. Однак, щорічна програма надає перевагу центрам ранньої реабілітації для дітей-інвалідів та послугам для неповнолітніх. За умови підвищеної уваги саме до цих аспектів політики соціальних послуг щорічна програма соціального захисту забезпечує:

- огляд мережі постачальників послуг для дітей-інвалідів, а також передбачає, що заплановані заходи включають відкриття центрів ранньої реабілітації на рівні громади разом з територіальними центрами районного рівня по всій області;
- окреслення ключових проблем, з якими стикається фінансування центрів ранньої реабілітації на рівні громади;
- основу для реорганізації існуючих “притулків” та перетворення їх на “центри соціальної та психологічної реабілітації”, а також відкриття подібних центрів в різних частинах області.

Бюджетний процес та бюджетний контроль

Ключові документи стратегічного планування містять дуже мало посилань на бюджетні питання. Однак важливо, що щорічний план дій передбачає необхідність “оптимізувати мережу бюджетних установ відповідно до потреб та фінансового потенціалу”. Хоча не деталізовано шляхи здійснення процесу оптимізації та не визначено термін “оптимізація”, сам факт, що визнається необхідність її здійснення, є першим кроком⁶³. Щорічна програма соціального захисту є в багатьох відношеннях ілюстрацією підходу до питань бюджетного процесу та бюджетного контролю – є посилання на необхідність забезпечити фінансування для заходу ‘х’ або програми ‘у’, але але дуже мало уваги приділяється визначенню пріоритетів та стратегічному фінансовому плануванню⁶⁴. Недостатня увага до стратегічного планування підтверджується тим, що не існує загальної координаційної структури з повноваженнями моніторингу дотримання документів планування. Дійсно, обласний департамент статистики здійснює порівняння значного масиву даних, але лише незначну частину цих даних аналізують таким чином, щоб сприяти розробці майбутньої політики та визначенню її стратегічних пріоритетів, або щоб спонукати до вдумливого вивчення дієвості минулих систем стратегічного планування.

⁶³ План дій визначає, що фінансові та галузеві департаменти відповідають за завдання пов’язані з “оптимізацією”. Однак, коли команда проекту DFID СРСПУ намагалась дізнатися, яким чином і чи взагалі виконується робота в цій сфері, відповіді були нечіткими, і вказували на те, що успіхи незначні.

⁶⁴ Слід відзначити, однак, що розділ “Охорона здоров’я” плану дій передбачає, що область “започаткує та запровадить **нестационарні медичні послуги**”. Такий підхід до сектору охорони здоров’я можна пояснити тим, що департамент охорони здоров’я, на відміну від департаментів відповідальних за соціальні послуги, розглядає гнучкіші підходи до розміщення ресурсів, та виявляє бажання пошуку ефективніших шляхів надання послуг. Однак, залишається незрозумілим, чи до будинків дитини, які надають соціальні послуги, буде застосовано такий підхід.

Окремі проблеми соціальних послуг

При здійсненні фінансових та бюджетних оцінок в Харкові, проводились також плідні зустрічі з приводу таких закладів, що надають соціальні послуги:

Будинки дитини

Будинки дитини це стаціонарні заклади для дітей віком до 3 років, які не мають батьків [як правило, залишених в пологових будинках]. Ці заклади належать до системи охорони здоров'я, тобто ними управляють департаменти охорони здоров'я і вони фінансуються з бюджету на охорону здоров'я. Однак, в дійсності будинки дитини не завжди пропонують те, що можна пов'язати з "охороною здоров'я", і їхня роль не дуже відрізняється від того виду послуг, які надають інші стаціонарні заклади, що входять до системи департаментів праці та соціальної політики або освіти та науки. Ситуація з будинками дитини є прикладом послуги, що надається не тим департаментом, і в результаті клієнти [немовлята] часто залишаються недоглянутими або їх обслуговують неналежним чином. Харківські чиновники зазначали, що будинки дитини – це "суто соціальні заклади", що є за межами інституційної компетенції в системі департаменту охорони здоров'я⁶⁵. Крім того, працівники департаменту охорони здоров'я відкрито визнали, що пріоритет будинків дитини дуже низький порівняно з усіма іншими проблемами охорони здоров'я, які їм доводиться розв'язувати. Як наслідок – департаменту важко приділити належну професійну увагу та виділити ресурси будинкам дитини.

Слід відзначити, що будинки дитини не згадуються в жодному з документів щодо планування, складеному самими департаментами охорони здоров'я області або за їх участі [напр., план соціально-економічного та культурного розвитку]. А щорічна програма соціального захисту просто констатує, що будинки дитини "*потрібно утримувати*", хоча чиновники стверджували, що фінансування будинків дитини перебуває "*в стані постійного дефіциту*", і що найбільша проблема – це "*знайти гроші для їх утримання*". В той же час, чиновники скептично ставляться до запровадження альтернативних методів надання послуг покинутим немовлятам.

Послуги для неповнолітніх

Послуги, спрямовані на неповнолітніх, які раніше зосереджувались на забезпеченні виїзного догляду, зазнали значних змін в області в 2005 р. Під стратегічним керівництвом Мінмолодьспорту було започатковано реформи, які перемістили виїзний догляд з "притулків" до "центрів соціальної та психологічної реабілітації". В результаті, ця система зараз включає обидві форми – звичайні "притулки" для неповнолітніх та новостворені центри соціальної та психологічної реабілітації

⁶⁵ Цікаво, що коли чиновники посилаються на будинки дитини, вони вживають термін "соціальні ліжка". Вони також зазначали, що, якщо дитина захворіла або потребує медичної допомоги, її лікують у звичайній лікарні, а не в будинку дитини.

[більшість з яких – це реорганізовані притулки]. Різниця між двома видами закладів в тому, що діти можуть офіційно проживати в центрі соціальної та психологічної реабілітації і отримувати ширший асортимент послуг, ніж в притулку, який забезпечує лише короткостроковий догляд.

Як офіційний ініціатор цієї реформи, Мінмолодьспорту отримало дотацію з державного бюджету, схваленою Законом про бюджет в 2005 р., для фінансування центрів соціальної та психологічної реабілітації. Однак, це був тимчасовий захід і цільова дотація з державного бюджету зникла в бюджеті на 2006 р. Центри соціальної та психологічної реабілітації, які вже створено, після втрати цільового фінансування в 2006 р., зараз фінансуються через іншу дотацію – на “вирівнювання диспропорцій існуючої мережі бюджетних закладів” [яка часто використовується як остання надія для місцевих бюджетів]. Мінмолодьспорту робить очевидні спроби прив’язати центри соціальної та психологічної реабілітації до майбутніх цільових дотацій з державного бюджету.

Прийомні сім’ї та дитячі будинки сімейного типу

Так само, як послуги для неповнолітніх, прийомні сім’ї та дитячі будинки сімейного типу зараз фінансуються через цільові дотації з державного бюджету. Однак, залишаються дуже великі питання до викривлень у формулі, оскільки ціла низка інших закладів залишається поза бюджетною формулою соціальних послуг [в т.ч. новостворені центри соціальної та психологічної реабілітації та створені раніше центри ранньої реабілітації на рівні громади]. Чиновники озвучили занепокоєність, що цільові дотації є не дуже надійним джерелом доходів через те, що цільові дотації не дуже ‘врегульовані’, адже вони затверджуються постановами Кабміну, які не є такими ж обов’язковими до виконання, як закони, що містять бюджетні формули.

Партнерство з НДО

Оцінка Харківської області в контексті партнерства з НДО проводилась у місті Харкові, а не області⁶⁶. Спостереження в цій сфері стосуються міста Харкова, де відносно тісно співпрацюють з місцевими НДО. Департамент соціального захисту міської адміністрації укладає контракти з НДО щодо великої кількості послуг та питань інформаційного забезпечення. Однак, окрім департаменту соціального захисту, єдиний департамент, який має контракти відносини з НДО – це департамент у справах сім’ї та молоді. Однак, фінансові масштаби співпраці з НДО з боку останнього значно менші, ніж з боку департаменту соціального захисту. В обох департаментах тендери на надання послуг недержавними організаціями проводяться відповідно до правил закупівлі за державні кошти, затверджених постановою Кабміну № 559 [29 квітня, 2004 р.]⁶⁷. Постанова вимагає створення

⁶⁶ Це викликано головним чином часовими і географічними обмеженнями. Однак, таблиця 3.16 щодо фінансування НДО все ж містить докладні дані про область.

тендерної комісії, яка відповідає за весь процес контрактного оформлення надання послуг. До комісії входять представники міської адміністрації та міської ради. Процес укладання контрактів розпочинається після схвалення щорічного міського бюджету, що передбачає затвердження фінансових ресурсів на субконтракти з НДО. Ось приклади пріоритетів субконтрактних відносин на 2006 р.:

- працевлаштування інвалідів;
- запровадження соціальних технологій для реабілітації інвалідів;
- створення бази даних про вразливі групи та групи ризику;
- розвиток соціальних послуг на рівні громади для вразливих груп та груп ризику.

Таблиця 3.16, подана нижче, демонструє тенденції фінансування НДО в Харківській області.

Таблиця 3.16: Фінансування НДО, рік та кількість

Рік	2002	2003	2004	2005
Сума [грн.]	412 000	1 320 900	1 054 600	1 344 900
Кількість профінансованих НДО	Дані мають бути отримані від області	ditto	ditto	Ditto

Оцінка визначення та впровадження стратегічних пріоритетів

Беручи до уваги шість вимірів *процесу* УДВ (див. главу 1), можливо якісно оцінити, наскільки введення Закону про бюджет дозволило здійснити визначення та впровадження стратегічних пріоритетів, а також виявити виклики стосовно

⁶⁷ Після подання пропозицій, тендерна комісія проводить відкрите засідання, на якому всі претенденти презентують свої пропозиції. Критерії відбору передбачені іншою постановою Кабміну [№ 165, від 27 червня, 2004 р.] Однак, місцеві чиновники вважають, що ці критерії погано продумані [напр., вони наголошують на “позитивній чи від’ємній рентабельності НДО” – важко зрозуміти значення цього визначення, коли йдеться про оцінку неприбуткових організацій]. Згідно з цією постановою, тендерна комісія може розробити свої власні спрощені критерії відбору, які включають: (i) фінансове становище претендентів; (ii) досвід у наданні соціальних послуг; (iii) кваліфікованість персоналу; (iv) конкретні показники соціальних послуг; (v) ціну соціальних послуг. Департамент соціального захисту слідкує за діяльністю НДО, з якими укладено контракт. Оцінку рентабельності та результатів здійснює тендерна комісія.

реформи соціальних послуг та наслідки політики для Закону “Про соціальні послуги”. Таблиця 3.11 містить підсумки такої оцінки:

Таблиця 3.17: Оцінка визначення та впровадження стратегічних пріоритетів

Процеси	Коментарі
Здійснення політики	Спостерігається брак злагодженості у системі розробки політики, який підсилюється структурною та логічною неузгодженістю між Програмою дій уряду, Державною програмою економічного та соціального розвитку та процесом підготовки бюджету. У децентралізованій системі розходження на центральному рівні управління мають серйозні наслідки для визначення та просування пріоритетів на нижчих рівнях влади. Відсутність активної взаємодії між політиками та державними службовцями у питаннях розробки політики та її структури, у поєднанні з поспішним складанням проектів законодавчих та регулятивних актів, обмежують можливості ефективного здійснення політики.
Зрозумілість, послідовність та фінансова забезпеченість політики	Звернення президента до парламенту окреслює політичні пріоритети та цілі уряду, в т.ч. спрямування реформи соціальних послуг. Однак, здається, на практиці інструкції та постанови Кабінету міністрів (розробка “концептуальних” документів та фінансових оцінок для прийняття нових законів, як то Закон “Про соціальні послуги”) не виконуються. Таким чином, послаблюється послідовність здійснення політики та оцінка фінансової спроможності, що призводить до передачі недофінансованих або зовсім непрофінансованих повноважень на нижчі рівні влади. Крім того, такий розділ між бюджетним процесом (під керівництвом Мінфіну) та нормативним регулюванням (з боку центральних галузевих міністерств) веде до розриву між стратегічними цілями та їх практичним втіленням. Для реформи соціальних послуг, такий розрив означає, що стратегічна мета скорочення переважного використання послуг в стаціонарних закладах та розширення послуг на рівні громади губиться у надмірному „галасі”, спричиненому розробкою стандартів та інструкцій (які готуються без будь-яких посилань на відповідні наслідки для бюджету); це також означає відсутність уваги до традиційності послуг в стаціонарних закладах, яка підсилюється формулою розрахунків бюджетних видатків.
Передбачуваність	Попри те, що у Бюджетному кодексі визначена формула оцінки прибутків та трансфертів вирівнювання, застосування цієї формули [а також намагання впоратись з її складністю] пов’язано з частими змінами внаслідок прийняття щорічного Закону про бюджет. Часті зміни ваги та значень перемінних у формулі значно ускладнюють роботу влади місцевих рівнів з розробки середньо- або довгострокових фінансових планів та з впровадження логічної <i>стратегічної</i> політики розвитку соціальних послуг. В результаті виникає багато <i>тактичних</i> ініціатив <i>ad hoc</i> , які вносяться до щорічних планів

Прозорість	соціально-економічного та культурного розвитку. Прозорість у прийнятті рішень є основою забезпечення звітності і відіграє важливу роль для економічної стабільності, ефективності розміщення ресурсів та розподільчої справедливості. Однак, мережа <i>розпорядників бюджетних коштів</i> , структурованих вертикально, є нечіткою і ускладнює досягнення прозорості в процесах підготовки бюджету, його виконання та контролю. Тому жодна людина в уряді не має повного уявлення про видатки на всі соціальні послуги в стаціонарних закладах, про відсоток від ВВП, який витрачається на соціальні послуги, або про <i>збалансованість у наданні послуг</i> , яку слід встановити для задоволення потреб на місцевому рівні. Що стосується НДО, то прийняття рішень щодо розміщення державних прибутків також часто буває недостатньо прозорим.
Повнота та цілісність	Політика видатків, політика доходів та регуляторна політика стосовно соціальних послуг мало інтегровані. Крім того, оскільки субсидії від центрального уряду та формула визначення рівня субсидій надають перевагу послугам в стаціонарних закладах, і оскільки послуги на рівні громади не включені у формулу, досягнення повноти та цілісності формулювання стратегії і бюджетів соціальних послуг є проблематичним. Така упередженість призводить до того, що послуги в стаціонарних закладах і надалі домінують у видатках на соціальні послуги, а мікро-проекти УФСІ щодо соціальних послуг створюються в інституційному вакуумі, який сприяє збільшенню непрофінансованих повноважень, особливо, коли закінчуються основні фонди позики на інноваційні послуги.
Звітність	Теоретично децентралізація має покращити рівень надання послуг та звітність місцевих органів. Однак, зрозуміло, що немає достатньої концептуальної та оперативної визначеності між функціями прийняття рішень стосовно адміністрування соціальних послуг, які було деконцентровано, делеговано або передано на різні рівні влади. Відсутність визначеності у фінансовій децентралізації 'забруднює' досягнення цілей уряду та погіршує горизонтальну (в галузевих міністерствах) та вертикальну (між різними рівнями влади) підзвітність. Насправді, правильне співвідношення та важливість деконцентрації, делегування та передачі повноважень щодо прийняття рішень про соціальні послуги недостатньо визначені, таким чином цілі фінансової децентралізації оперують на напівоптимальних рівнях, а переваги децентралізації не матеріалізуються. З іншого боку, зрозуміло, що в той час, як багато з соціальних послуг на рівні громади, висунутих у Законі "Про соціальні послуги" підпадають під статтю 91 Бюджетного кодексу, можливості для інновацій у наданні соціальних послуг, які б відповідали місцевим потребам, обмежені відсутністю надійних джерел граничних доходів у влади місцевих рівнів, а також нав'язуванням згори інструкцій та стандартів надання послуг без належного фінансового забезпечення.

Висновки та визначення варіантів стратегії

З оцінки процесу визначення та впровадження стратегічних пріоритетів, можна побачити, що як центральні, так і децентралізовані рівні прийняття рішень відіграють важливу роль у поточному управлінні соціальними послугами, і виступатимуть важливим фактором у майбутній реформі соціальних послуг відповідно до Програми дій уряду та Закону “Про соціальні послуги”. Робота по досягненню норм та стандартів ЄС відносно стратегічного планування та бюджетних систем сфери соціальних послуг все одно потребуватиме значних додаткових зусиль. Частина цих зусиль, пов’язаних з введенням Закону “Про соціальні послуги” та напрацюванням позитивної прибуткової ставки субкомпоненту соціальних послуг позики УФСІ, має бути спрямована на більш визначений функціональний розподіл повноважень між різними рівнями влади, та на соціальне планування місцевого рівня [відповідно до практики ЕУ⁶⁸]. Для чіткого визначення функцій буде необхідно скоротити існуючу практику розподілу повноважень щодо кожної функціональної бюджетної категорії між різними рівнями влади та перемістити асигнування функціональних категорій повністю на єдиний бюджетний рівень. Наприклад, зараз існують стаціонарні заклади та організації з надання соціальних послуг на рівні громади міського, районного та обласного підпорядкування. Це ускладнює координування єдиної комплексної та раціональної системи надання соціальних послуг у регіоні, особливо системи, яка б сприяла створенню *збалансованості у наданні послуг* різним групам клієнтів, зменшила домінування видатків на соціальні послуги в стаціонарних закладах та надала можливість повністю визначити собівартість.

Оскільки метою політики соціальних послуг повинно бути досягнення *збалансованості у наданні послуг*, показовим є те, що з часу прийняття Бюджетного кодексу в 2001 р. використання цільових дотацій, як механізму фінансування делегованих видатків, поступово зростало. Якщо подібні процеси відбуваються і поза сферою соціальних послуг, це означає, що існує тенденція до підвищення рівня централізації в державному секторі, оскільки цільові дотації залишають менше самостійності місцевим бюджетам у прийнятті рішень. Крім того, спосіб застосування цільових дотацій говорить про те, що вони надаються в режимі *ad hoc* і вже стали ключовим механізмом фінансування різних реформ та рішень, які підтримує центральний уряд [одним з прикладів є реорганізація притулків для неповнолітніх]. Надмірні сподівання на цільові дотації відбивають також збільшення залежності місцевої влади [через непрофінансовані повноваження] та зростання фінансової непередбачуваності [а також брак прозорості у міжвідомчих перемовинах] на місцях, оскільки доступність спеціальних дотацій змінюється з року в рік і у великій мірі залежить від політичного лобювання. Крім того, дотацій вирівнювання недостатньо навіть для фінансування захищених рядків видатків. Тому місцевим владам доводиться збільшувати додаткове фінансування з власних джерел доходів. А це означає, що місцеві влади змушені і надалі використовувати існуючу інфраструктуру стаціонарних закладів, інакше місцеві бюджети ризикують

⁶⁸ Див. Додаток 1

взагалі втратити соціальний компонент трансфертів вирівнювання. Це породжує порочне коло - недостатнє фінансування через трансферти вирівнювання ущільнює розмір власних доходів місцевих бюджетів і робить завдання розвитку збалансованості у наданні послуг навіть важчим для виконання. Це спостереження було висловлене головою бюджетного відділу Фінансового департаменту міста.

Існуючий порядок розподілу повноважень стосовно соціальних послуг між різними обласними департаментами [праці та соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, у справах сім'ї та молоді] та між різними рівнями місцевої влади також збільшує *операційн витрати*⁶⁹ і може створити стимули для місцевої влади "погріти руки" за рахунок інших адміністрацій шляхом недофінансуванн їхньої частки інфраструктури соціальних послуг. Такі стимули можуть посилитись, якщо формула трансфертів буде розширена на малі і численні місцеві адміністрації на рівні нижче району. Виходячи із свідчень, зібраних у цій главі та в контексті обмеженості надійних джерел граничних доходів влади місцевих рівнів, уряду України слід було б розглінути (в межах базової середньострокової стратегії соціальних послуг та дискусій щодо структури місцевого самоврядуванн) передачу всіх повноважень стосовно стратегічного планування та системи бюджетного забезпечення соціальних послуг [стаціонарних та на рівні громади] на обласний рівень. На меті має бути оптимізація децентралізованого прийняття рішень та мінімізація операційних витрат на прийняття рішень.

Звісно, не існує єдиного показника, який би повністю відбивав оптимальний баланс для децентралізованого прийняття рішень, як не існує простого поєднання показників, як то середня сума, яке б відбивало багатовимірність оптимального рівня, на якому слід приймати рішення. Однак, існує один спосіб, за яким можна визначити ступінь впливу децентралізації на соціальні послуги - це оцінка організаційної компетенції, яка робить можливими ключові кроки на шляху здійснення політики. Такі ключові кроки – це політика видатків, політика доходів та регуляторна політика, кожна з яких може бути оцінена як така, що захищає інтереси бідних чи навпаки. Загалом, політика, спрямована на надання послуг, якими користуються бідні або соціально ізольовані люди, перерозподіл багатств або покращення ставлення до бідних та соціально ізольованих людей в суспільстві, вважається такою, що захищає інтереси бідних. На цей момент є сумніви щодо можливості досягнення стратегічних пріоритетів, визначених для соціальних послуг в Програмі дій уряду, а також щодо дотримання фінансової дисципліни [див. главу 2], без підвищення ступеня визначеності щодо мети деконцентрації, делегування та передачі повноважень та без перегрупування управлінських повноважень і підзвітності між центральним урядом та владою місцевих рівнів. Завдання таких перегрупувань в кінцевому підрахунку залежатимуть від того, наскільки створення вартісності суспільних вигод вмонтується в системи реформи управління соціальними послугами.

⁶⁹ Див. главу 3, примітка 10.

Розділ 4

Соціальні послуги як чинник соціальних перетворень: прямування реформи на реалізацію Програми дій уряду

Створення систем та структур для управління соціальними послугами та їх реформування, як частини більш загальних процесів соціальної політики, без сумніву було визначено Програмою дій уряду як центральне завдання для уряду України. Якщо поглянути через призму фінансової дисципліни та визначення і впровадження стратегічних пріоритетів, стає також очевидним, що рівень визначеності інституційних, технічних та концептуальних засад має вирішальний вплив на визначення технічності та рентабельності розміщення ресурсів та ефективності надання послуг, а також на вартість обговорення, оцінки та впровадження цілей політики соціальних послуг. Таким чином, запроваджуючи нові закони та напрями політики щодо соціальних послуг в стаціонарних закладах та на рівні громади, не можна не брати до уваги таке питання: Яким чином можуть зміни, ініційовані Верховною Радою та Програмою дій уряду створити *вартісність суспільних вигод* в цій галузі соціальної політики?

Першим кроком в пошуках відповіді на це запитання в цій главі стане розгляд важливості застосування поняття *вартісності суспільних вигод* до завдань реформування соціальних послуг, його зв'язок з УДВ та інституційним будівництвом в сфері соціальних послуг, а також конкретизація важливої ролі цього поняття для стратегічного планування, аналізу ризиків та управління в умовах змін. Тому ця глава:

- досліджує, яким чином *вартісність суспільних вигод* стосується відносин між громадянином і державою, а також 'державні преференції';
- визначає, чим поняття приватного сектору *вартість* відрізняється від *вартісності суспільних вигод* при оцінюванні УДВ;
- окреслює виклики для створення *вартісності суспільних вигод* в контексті управління соціальними послугами та їх реформування.
- оцінює *вартісність суспільних вигод* для соціальних послуг.

З попередньої глави зрозуміло, що для успіху політики, спрямованої на надання соціальних послуг, необхідно мати базис у вигляді спільного бачення цілей, порозуміння щодо складових успіху та чіткого розуміння взаємозв'язків між засобами та результатами. Також очевидно, що в той час, як Бюджетний кодекс містить загальні посилення на важливість досягнення результативності та ефективності в сфері державних послуг (через бюджетний контроль та

моніторинг), показовою є відсутність критеріїв і процедур для регулювання та оцінки того, наскільки користь від дій уряду [в т.ч. збільшення використання цільових дотацій з державного бюджету] на різних рівнях влади переважає втрати, тобто, в якій мірі *вартісність суспільних вигод* утворюється завдяки державним видаткам.

Відсутність чітких критеріїв та процедур для оцінки втрат та користі від державних видатків розглядалася чиновниками як основна перепона для висновків про результативність та ефективність соціальних послуг [для різних видів послуг та різних груп клієнтів]. Окрім занепокоєння щодо способу застосування концепції рентабельності для оцінки вартісності суспільних вигод та надмірної уваги до технічних аспектів, а не ефективності розміщення ресурсів, учасники дискусій висловлювали також думку, що в інституційних відносинах між зовнішніми організаціями, такими як Рахункова палата¹, КРУ², та у внутрішньому контролі, що здійснюється окремими міністерськими управліннями³, панує безлад: *“рішення щодо ефективності та продуктивності зазвичай є випадковими та неточними”* та *„...зазвичай контролююча організація просто заявляє, що певні видатки та методи є неефективними без надання пояснень та рекомендацій”*⁴. Слід зазначити, що ці спостереження стосуються не лише соціальних послуг і збігаються із спостереженнями МВФ⁵

Вартісність суспільних вигод, відносини між громадянином і державою, та ‘державні преференції’:

Концепція *вартісності суспільних вигод* дає можливість правильно розуміти, як діє і що має на меті УДВ взагалі і в наданні соціальних послуг зокрема. Вона створює критерій оцінки дій, що виконуються чи підтримуються урядом, в т.ч. функцій щодо соціальних послуг, *делегованих* центральним урядом на обласний та районний рівні, а також соціальних послуг, що можуть надаватись на контрактній основі іншими організаціями, такими як приватні фірми та неприбуткові неурядові організації.

¹ Рахункова палата підзвітна перед Верховною Радою; також **див.** доповідь проекту DFID СРСПУ *“Перевірка вдосконалення характеристик якості і результатів соціальних послуг”* (2006d).

² КРУ підзвітна перед урядом.

³ Внутрішнім контролем з боку галузевих міністерств, що відповідають за соціальні послуги, може бути поєднання професійних та фінансових перевірок (див главу 3).

⁴ Влада місцевих рівнів формально підпорядковується Рахунковій палаті та КРУ. На офіційному рівні Рахункова палата відповідає за оцінку та перевірку видатків на делеговані функції, в т.ч. соціальні послуги. Однак, на практиці Рахункова палата здійснює лише поверхневий контроль місцевих видатків. Місцевий зовнішній контроль в більшості здійснюється фінансовими комісіями, призначеними місцевими радами. Однак, функція комісії також видається поверховою і зводиться до перевірки відповідності витрат до рядків бюджету. Учасники дискусій заявляли: *„негативна оцінка ефективності та продуктивності наших витрат рідко має які-небудь практичні наслідки”*.

⁵ *op. cit.* МВФ (2004)

Вартісність суспільних вигод виходить за межі зовнішньої та внутрішньої підзвітності щодо використання державних видатків і включає менеджерську підзвітність, яка оцінює результати, досягнуті урядом завдяки послугам, законам, розпорядженням та іншим діям [див. главу 1, таблиця 1.2]. В умовах демократії ця вартісність здебільшого визначається ‘преференціями’ громадян, висловленими різноманітними способами і втіленими у рішеннях обраних політиків. Внесок, *доданий* різними рівнями уряду є різницею між цими привілеями та ресурсами і повноваженнями, які громадяни вирішують надати урядові. Таким чином, легітимність уряду в цілому залежить від того, як добре його чинники [тобто закони, розпорядження, видатки і т.ін.] вдосконалюють УДВ і створюють вартісність. Щоб послуга мала вартісність, урядовим установам і/або громадянам недостатньо сказати, що вона є бажаною. Вона має вартісність лише тоді, коли громадяни, індивідуально або колективно, бажають чимось пожертвувати в обмін на неї. Такі жертви мають не лише грошовий вимір [сплати податків на послуги], вони можуть стосуватися також надання державі повноважень примусу [наприклад, за перевезення до безпечного місця людей, яким загрожує небезпека], розголошення приватної інформації [наприклад, за допуск до соціальних послуг], втрати часу [наприклад, для реалізації потреб щодо конкретного типу соціальних послуг]. Тому концепція *вартості альтернативи*⁶ є центральною у вартісності суспільних вигод стосовно надання соціальних послуг для дітей, людей похилого віку або інвалідів, або для інших груп, яким загрожує соціальна ізоляція. Як правило, головні речі, які мають вартість для громадян, діляться на три категорії: результати, послуги і довіра. Певною мірою вони перетинаються, але вони вони корисні для розуміння параметрів вартісності суспільних вигод.

Вартість і цінності тісно пов’язані в УДВ. Крізь призму вартісності суспільних вигод, про характер і цінності будь-якої державної організації, постачальника послуг чи професії можна судити за тим, наскільки вони відповідають досягненню кращих результатів, вдосконалених послуг і довіри. Невідповідні цінності можуть призвести до знищення вартісності суспільних вигод. Досвід вдосконалення УДВ у країнах-членах ЄС показав, що найкращий шлях до збільшення вартісності суспільних вигод пролягає ані через конкурентні приватні ринки, ані через монополістичне державне постачання. Натомість, поєднання сильних державних установ і конкуренції в наданні послуг приватними і некомерційними організаціями може допомогти у досягненні найкращого балансу між звітністю, інноваціями та результативністю.

Зрозуміло, що ПДУ і Закон “Про соціальні послуги”, який наголошує на розширенні надання соціальних послуг на рівні громади, мають на меті змінити умови, за яких забезпечується вартісність суспільних вигод у сфері соціальних

⁶ *Вартість альтернатив* стосується кількості товарів чи послуг, які можна було б отримати замість іншого типу товару чи послуги. В контексті соціальних послуг вартість альтернатив загалом стосується вибору між наданням соціальних послуг в закладах стаціонарного типу та послугами на рівні громади. Тому, якщо обмежені ресурси спрямовано на установи стаціонарного типу, їх не можна вивільнити для надання соціальних послуг на рівні громади.

послуг - тобто змінити спосіб, у який досягається переважання користі від дій уряду над втратами [в т.ч. вартість альтернатив використання ресурсів]. Ця зміна відповідає тенденціям у країнах-членах ЄС, що виникли наприкінці 70-х років, а також у перехідних економіках – з 90-х років і пізніше, які полягають у тому, що деякі сфери діяльності уряду не додавали вартості. В основі такого бачення лежав висновок про те, що зростаючий державний сектор за рахунок споживачів і розбазарювання ресурсів витіснив інвестиції приватного сектору, допомогу неурядових організацій і ліцензованих виробників.

За останні роки⁷ погляди на потенційну роль уряду як джерела вартості змінилися. Тепер вже дії уряду не обов'язково розглядаються як такі, що не можуть додавати вартості. Протягом 90-х років такі організації як Організація економічного співробітництва і розвитку [ОЕСР] та Світовий банк все частіше наголошували на важливості механізмів управління для зростання легітимності урядів і якості прийняття рішень та результатів послуг. Зростало переконання, яке ґрунтувалося на досвіді⁸, що окрім добре налагоджених ринків [в т.ч. регульованого ринку соціальних послуг] успішним демократіям потрібні сильні та ефективні уряди, які здатні гарантувати справедливе ставлення, рівні можливості, доступ до низки основних послуг, а також захист інтересів країни для сучасних і майбутніх поколінь.

Поновлена увага до потенційної ролі уряду у зростанні загальної вартості враховує літературу про потенційну неспроможність уряду бути виробником, регулятором та формувальником результатів. Тому, розуміючи 'неспроможності уряду'⁹, а також збої ринкових механізмів, при проведенні будь-якого аналізу слід враховувати, де і коли уряд відіграє свою роль у сфері соціальних послуг [і в таких випадках – відповідну сутність втручання уряду]. Навіть коли уряд відіграє цілком визначену роль, це не означає, що безпосередня участь уряду це єдиний або навіть головний шлях до створення вартісності суспільних вигод. Роботодавці, професійні об'єднання, політичні "мозкові центри", неурядові організації, громадські об'єднання – усі повинні відігравати ключову роль у досягненні цілей соціальної політики, а також визначати спосіб надання соціальних послуг, адже сутність вартісності суспільних вигод - у вимірюванні продуктивності політики та державних закладів, використанні досвіду для корегування політики і практики

⁷ Moore (1997)

⁸ Huw et. al. (2001)

⁹ В літературі, присвяченій неефективності уряду, доводиться (Lipsky, 1980) (op. cit. Moore, 1995) (Світовий банк, 2002), що політики і державні установи можуть знищити вартісність з різних причин, в тому числі – через недостатню інформацію щодо вподобань громадян, особисті інтереси та гонитву за рентою з боку державних чиновників, групування державних організацій за вузькими інтересами, а також через брак стимулів для державних установ діяти ефективно або відповідно до потреб громадян.

державних послуг, прийнятті рішень щодо розміщення ресурсів та виборі адекватних систем забезпечення послугами¹⁰.

Преференції громадян є основою вартісності суспільних вигод. Справді, в умовах демократії лише громадськість може визначати, що насправді має для неї вартість. На відміну від традиційної економічної теорії добробуту¹¹, вартісність суспільних вигод, яка взяла критерій продуктивності від теорії добробуту [визначений як 'соціальна цільова функція'], також визнає, що вподобання людей визначаються значно ширшим спектром суспільних цілей і що на них впливає безпосередній досвід родини і друзів, а також громадські обговорення. В контексті вдосконалення УДВ, Програми дій уряду, Закону "Про соціальні послуги", та нових законодавчих актів, таких як "Послуги для дітей" та Закон "Про соціальну роботу"¹², 'соціальна цільова функція' обов'язково повинна зменшити переважне використання послуг в стаціонарних закладах, заохотити розвиток рентабельних соціальних послуг на рівні громади, та знизити рівень соціальної ізоляції. Однак, вподобання громадян, які потребують соціальних послуг, можуть, принаймні на ранніх етапах впровадження реформ, протидіяти таким акцентам політики, якщо врахувати усвідомлені ризики, пов'язані з недостатньою визначеністю інституційних повноважень щодо послуг між різними рівнями уряду, невпевненість щодо якості надаваних послуг, та можливу втрату гарантованої раніше допомоги та соціальних привілеїв. Опір також може виникнути: на підрайонних рівнях влади, обумовлений відсутністю ефективних і надійних джерел прибутку для послуг, передбачених статтею 91 Бюджетного кодексу; в областях, містах і районах - обумовлений схильністю до стаціонарних закладів у формулі вирівнювання, яка визначає обсяг і кількість трансфертів на делеговані функції; в групах професіоналів, які можуть

¹⁰ *op.cit.* Huw, et.al. (2001)

¹¹ Традиційна економічна теорія добробуту базується на утилітарному обліку, де вартість спирається на особисту вигоду, яка в першу чергу визначається споживанням товарів і послуг. Ці індивідуальні вподобання сприймаються в межах традиційної економічної теорії добробуту як даність, на яку не можуть вплинути особи, що визначають політику. Тому роль політики полягає в забезпеченні ефективності використання ресурсів, спрямованого на досягнення цих цілей. Ефективність оцінюється двома показниками – *розподільчим* [за яким визначають, що саме є правильним] та *технічним* [чи обрано правильний спосіб дій?]. Стосовно витрачання ресурсів це можна сформулювати у вигляді питань: "чи витрачаються ресурси на потрібні сфери?" [напр., послуги в стаціонарних закладах чи послуги на рівні громади] та "чи є ці послуги рентабельними?" [напр., чи ресурси не марнуються?].

¹² "Забезпечення організаційних та законодавчих умов для соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківської опіки" [Відомості Верховної Ради, 2005, №6 с. 147] – встановлює нову законодавчу і нормативну базу для послуг догляду у прийомній сім'ї та реформування стаціонарних закладів догляду за дітьми [в т.ч. обмеження кількості дітей в такій установі максимум до 50], а також проект Закону України "Про соціальну роботу", в якому робиться спроба визначити завдання і обсяги соціальної роботи та соціальних послуг, а також критеріїв придатності та продуктивності роботи персоналу, що класифікується як "соціальні працівники" (Bila 2005). **Див.** проект доповіді проекту DFID СРСПУ "Наближення до європейських стандартів та європейський вибір: політика і законодавча база щодо соціальних послуг" (2006с).

відчути, що через реформування соціальних послуг вони втрачають владу, повноваження і прибуток.

Щоб зменшити вірогідність цих типів опору і щоб збільшити рівень довіри до політики уряду стосовно соціальних послуг, в той же час продовжуючи приділяти увагу досягненню ефективності у використанні державних ресурсів, виділених на ці послуги, в уряді України може виникнути потреба у перебалансуванні формальних систем, які використовують Рахункова плата і КРУ, внутрішнього функціонального контролю, що його використовують галузеві міністерства і обласні адміністрації, відійшовши від вузької технічної ефективності в бік більшої зосередженості на ефективності розподілу державних ресурсів. Оскільки вартісність суспільних вигод, як вже згадувалось вище, включає оцінку ефективності політики і роботи державних установ, оцінку практики, яка спрацьовує, прийняття рішень щодо розподілу ресурсів і вибору адекватних систем забезпечення послуг, роль організацій, які відповідають за зовнішній і внутрішній контроль за видатками на соціальні послуги і професійною практикою, також необхідно посилити, а рекомендації щодо політики змін повинні мати "зуби", тобто мати адміністративні наслідки.

При створенні системи обговорення вподобань громадськості стосовно реформування соціальних послуг, і в той же час прагнучи збалансувати *розподільчу* та *технічну* ефективність, політикам і державним службовцям необхідно буде звернути особливу увагу на:

- цільове середовище, в межах якого діятимуть нові організаційні системи і технічні процедури, в межах яких надаватимуться соціальні послуги різним групам клієнтів;
- план дій на перехідний період, в межах якого може бути спрямовано і здійснено перехід від старих до нових методів роботи;
- структуру та зміст фінансових і бюджетних планів, щоб забезпечити розподіл і витрачання ресурсів на потрібні сфери.

Створення балансу між технічною ефективністю і ефективністю розподілу ресурсів, а також увага до відносин між цільовим середовищем, планом дій на перехідний період та змістом фінансових і бюджетних планів відіграватимуть вирішальну роль у гарантованому створенні вартісності суспільних вигод в наданні соціальних послуг.

Концепції вартості у приватному секторі та їх відмінність від вартісності суспільних вигод

Існують чіткі відмінності у способах оцінки вартості між приватним бізнесом і державними послугами. На приватному ринку вартість створюється, коли бізнес використовує ресурси [трудовий, інтелектуальний і фінансовий капітал] відповідно до вподобань окремого споживача, про які сигналізує ціновий механізм. Коли приватні компанії збільшують економічну вартість, це відображається в

операційному надлишку; зрештою, вартість створюється через використання витрат у спосіб, який забезпечує акціонерам прибуток, принаймні, на рівні прибутків від альтернативного використання. В бізнесі є чітка відмінність між засобами і результатами. Граничні структури приватного бізнесу постійно видозмінювались в пошуках форм, які б створили більшу вартість [створюючи товариства, стратегічні альянси, франчайзинги і спільні підприємства]. Однак основна мета – створення прибутку для акціонерів – залишилася незмінною.

Вартісність суспільних вигод має на меті визначити подібний критерій оцінки продуктивності в державному секторі. В деяких сферах вона в значній мірі перетинається з приватною вартістю. Однак соціальна політика і організації, які надають соціальні послуги, мають багато цілей і не мають єдиної ‘основи’. ”. Фактори, які роблять вартісність суспільних вигод складнішою ніж її аналог з приватного сектору, необхідно визнати і управляти ними, а не уникати їх. Без сумніву, між вартістю у приватному і державному секторах існують схожі риси, але, як буде сказано нижче, державна політика часто зосереджується на цій схожості, не звертаючи уваги на суттєві відмінності:

- Найвдаліший досвід ЄС традиційно надає значну вартісність ‘державним’ питанням – таким як рівність розподілу і належна правова процедура. На вигідність для кожного громадянина впливає здатність уряду перекласти свої обов’язки на інших.
- Людям важко висловити свої вподобання стосовно конкретного питання. Не існує такого способу, як наприклад, ціновий механізм, який би об’єднав різні рішення стосовно попиту окремих осіб на соціальні послуги.
- Самі громадіни залучені до створення державних послуг в інший спосіб, ніж це хаактерно для приватних послуг [напр., у сфері соціальних послуг рівень участі родин, громадських об’єднань і неурядових організацій у досягненні результатів часто є таким же, як і рівень участі державних послуг].
- Схоже, що існує більше суттєвих розбіжностей серед населення стосовно вартісності суспільних вигод, ніж серед акціонерів приватного підприємства. Акціонери можуть мати розбіжності щодо деяких питань [наприклад, щодо часу виплат дивідендів], але загалом вони не переростають в етичні суперечки [наприклад, щодо природи соціальної справедливості і рівних прав або рівних можливостей].
- Стосовно майбутніх поколінь уряд виконує управлінську функцію, на відміну від зобов’язань приватної установи перед майбутніми акціонерами. Фірми несуть юридичну відповідальність лише перед теперішніми акціонерами [хоча і відповідають за майбутню вартість їхніх акцій]. На відміну від них, демократичні уряди несуть етичну відповідальність за захист інтересів наступного покоління громадян, хоча на практиці уряди можуть заглядати лише в дуже близьке майбутнє.

Застосування поняття вартісності суспільних вигод до державних послуг має низку абсолютних розбіжностей з традиційними підходами до управління державними послугами. Останнім, за визначенням, керувала вузька перспектива, яка ігнорувала

важливість стратегічного планування, аналізу ризиків, а також особливості управління в умовах змін. Саме з цих причин в 70-х роках неефективність уряду стала основною темою обговорень у країнах-членах ЄС, а потім стала основною проблемою в країнах з перехідною економікою в 90-роках. Таблиця 4.1 характеризує деякі типові розбіжності між традиційними підходами до управління державними послугами і орієнтацією на управління вартісністю суспільних вигод:

Таблиця 4.1: Підходи до управління державними послугами

Перемінна	Традиційний підхід до державного управління	Управління вартісністю суспільних вигод
Суспільний інтерес	Визначається виключно політиками та експертами	Індивідуальні та суспільні переваги (в результаті публічної дискусії із залученням різних зацікавлених сторін)
Необхідні виконавчі характеристики	Наголос на управлінських внесках	Множинність завдань: - Надання послуг - Задоволення клієнта - Результати - Підтримка довіри / відповідності нормам
Переважаюча модель підзвітності	Висхідна через управління до політиків, а через них до Парламенту	Декілька: - громадянин як наглядач за урядом - клієнт як користувач послуг - платники податків, що фінансують державні послуги
Система надання послуг, яка переважає	Ієрархічний департамент чи автономна професія	Ряд надавачів послуг, відібраних через процедуру замовлення (урядовими організаціями), що надають послуги на прозорих та прагматичних підставах вартості та якості, ліцензованими та затвердженими структурами приватного сектору, державного сектору, некомерційними організаціями
Підхід до характеру державних послуг	Державний сектор має монополію	Жоден сектор не має монополії, і тому ресурсами потрібно активно управляти
Ціль менеджерів	Відповідати лише політичному курсу	Задовольняти переваги громадян через надання якісних послуг

Джерело: Автори

Заповзятість Програми дій уряду та Закону “Про соціальні послуги” надихає наслідувати досвід ЄС, особливо в контексті реформування послуг в стаціонарних закладах і розширення обсягу соціальних послуг на рівні громади. Однак впровадження стратегічних напрямів цих документів, а також інших додаткових і пов’язаних з ними законодавчих актів, необхідно буде супроводжувати кардинальними змінами традиційного державного управління, спрямованими на управління *вартісністю суспільних вигод*, що дасть змогу різним галузевим міністерствам, областям, містам і районам, а також зовнішнім органам бюджетного контролю:

- сформувати власну ефективну роль у процесі управління змінами, у визначенні пріоритетів стосовно необхідних дій, а також гарантувати об'єднання цілей усіх відповідних сторін у спосіб, який зменшить *операційні витрати*;
- визначити взаємопов'язані питання політики, які забезпечать *додану* вартісність;
- сприяти стратегічному мисленню і покращити надання послуг у спосіб, який передбачає контроль з боку користувачів послуг, а також дасть змогу організаціям досягти своїх цілей;
- встановити часовий період для визначення різних аспектів, які необхідно врахувати при ускладненні процесу прийняття рішень з одного боку, а з іншого – при зменшенні часу на підготовку і впровадження;
- забезпечити вартісність витрат державних грошей.

Виклики для *вартісності суспільних вигод* в контексті управління соціальними послугами та їх реформування

Управління та реформу соціальних послуг в Україні можна загалом охарактеризувати двома напрямками політики:

- скорочення переважного використання послуг в стаціонарних закладах в умовах, коли адміністративне та законодавче управління підпадає під компетенцію цілого ряду галузевих міністерств, та коли делеговані функції пересікаються з фінансовим контролем зі сторони Мінфіну та влади місцевих рівнів;
- Розширення номенклатури, наголосів, змісту та покращення якості соціальних послуг на рівні громади, як альтернативи послугам в стаціонарних закладах в умовах, коли Бюджетний кодекс та його технічні структури є упередженими до видатків на останні і коли маржинальні джерела доходів для фінансування послуг згідно до статті 91 Бюджетного кодексу є обмеженими.

Оцінювання вартісності суспільних вигод по цих двох напрямках політики ускладнюється такими рисами інституційного та стратегічного середовища:

- високі *операційні витрати* на обговорення, оцінювання та просування політики;
- відсутність визначеності щодо деконцентрації, делегування та передачі повноважень та підзвітності стосовно соціальних послуг на різних рівнях уряду, що призводить до умовно оптимальної користі від децентралізації;
- відсутність системної та структурної узгодженості між стратегічним та бюджетним плануванням як на центральному, так і на місцевих рівнях влади;

- відсутність фінансової оцінки впровадження нового законодавства, що породжує виникнення недофінансованих або непрофінансованих повноважень на *делеговані* функції;
- відсутність повної собівартості соціальних послуг для ефективного порівняння використання державних ресурсів та для визначення оптимальної *збалансованості у наданні послуг* різним групам клієнтів;
- зосередженість на технічній ефективності, а не на ефективності розміщення ресурсів, з боку організацій, на які покладені обов'язки оцінки втрат та користі від діяльності уряду;
- збільшене використання цільових дотацій з державного бюджету, що створює менш надійне фінансування на місцевому рівні, на впровадження політики, визначеної в центрі, що супроводжується втратою місцевої підзвітності;
- недостатня увага до результатів для клієнта і схильність до норм, що визначають внески.

Впровадження Закону “Про соціальні послуги” та супутнього законодавства, покращення УДВ та досягнення позитивної норми прибутку від субкомпоненту соціальних послуг УФСІ, чітко підпадає під вплив переважних ознак системи, а також залежить від того, наскільки визначеною є стратегічна схема центрального уряду, яка дозволяє нижчим рівням влади слідувати стратегічним завданням та оперативним інструкціям, які зробляють відчутною вартісність суспільних вигод. Статус центральних галузевих міністерств, що відповідають за соціальні послуги, їхні повноваження та легітимність є ключовими факторами для створення цієї "відчутності", оскільки реформування соціальних послуг орієнтоване на процес і включає реструктурування відносин між різними ланками уряду, стимули всередині системи та адміністративні обов'язки. З технічного боку реформування соціальних послуг є складним. Воно потребує якісної інфраструктури з налагодженими системами інформації та управлінських вмінь, а також ресурсів для встановлення нової організаційної структури. Крім того, оскільки “реформа” за визначенням [див. главу 1] передбачає виклик статусу-кво, вона потребує якогось консенсусу між різними організаціями.

За існуючих умов децентралізація соціальних послуг на нижчі рівні влади залишила ключові галузеві міністерства з формальною підзвітністю за законодавство, регулювання та норми внесків, але з невеликими повноваженнями та/чи механізмами для покращення УДВ та "важелів" для керування реформою. Крім того, Мінфін розподіляє фонди на соціальні послуги владі місцевих рівнів, звертаючи мало уваги на пріоритети, встановлені ПДУ, чи на економічні міркування щодо ефективності розміщення ресурсів. За недостатньої визначеності шляхів оперативного втілення завдань політики є дуже великий ризик помилок і того, що вартісність суспільних вигод стосовно соціальних послуг й надалі зменшуватиметься. Таблиця 4.2 надає огляд факторів, що впливають на впровадження заходів, які створюватимуть вартісність суспільних вигод для сфери соціальних послуг, та порівнює ці процеси з характеристиками, що існують в середовищі здійснення політики в Україні.

Таблиця 4.2 Фактори, що впливають на процес реалізації та створення вартісності суспільних вигод в сфері соціальних послуг в Україні

Сприятливі фактори	Існуючі ознаки, що впливають на здійснення реформ та створення вартісності суспільних вигод
<p>Чітко сформульовані цілі політики – де одне основне завдання знижує ризик нерозуміння чи конфлікту</p>	<p>Цілі реформ часто у конфлікті – численні завдання щодо соціальних послуг на різних рівнях влади конфліктують з метою політики соціальних послуг, викладеною у ПДУ</p>
<p>Прості технічні ознаки – є інституційні знання та технологія і не потрібні жодні нові ресурси</p>	<p>Надзвичайно складні ознаки – відсутність місцевого досвіду реформування; інформаційна та бюджетна системи, а також система розрахунку собівартості відсутні або потребують перегляду, а ролі Рахункової палати, КРУ та внутрішнього контролю міністерств не зосереджені на ефективності розміщення ресурсів.</p>
<p>Незначні зміни у статусі-кво – легше отримати погодження на зміну в бік збільшення.</p>	<p>Реформи потребують більших змін у статусі-кво – більші зміни можуть наштовхнутися на опір з боку різних зацікавлених груп</p>
<p>Впровадження однією організацією – співпраця між організаціями та різними рівнями уряду ускладнює процес.</p>	<p>Реформи стосуються великої кількості управлінь та різних рівнів уряду – Важко здійснити реформування за відсутності політичних та технічних форумів, що зібрали б разом ключові управління для обговорення та налагодження діалогу с приводу політики.</p>
<p>Швидке впровадження – коротка тривалість зменшує можливість виникнення опору та спотворення політики.</p>	<p>Реформи є складними, а виконання може бути повільним – потрібно розробити та створити нові системи (процедури та інституційні структури) для запровадження та надання послуг на ліцензійній основі, в той же час визначити шляхи скорочення використання послуг в стаціонарних закладах.</p>

Джерело: Автори

Ці фактори стосуються структурних та системних змін в соціальних послугах, оскільки Закон “Про соціальні послуги”, та інші законодавчі акти, передбачають конкретні інституційні форми, які є новими для середовища впровадження політики в Україні, та інноваційними за своїми наслідками для шляхів надання соціальних послуг у майбутньому. Закон “Про соціальні послуги”, відповідаючи нормам ЄС щодо створення вартісності суспільних вигод [див.таблицю 4.1 вище], передбачає розробку схеми, яка підтримуватиме впровадження системи на основі **ліцензування** для **замовлення** та **надання** соціальних послуг на рівні громади різним групам населення, як альтернативи послугам в стаціонарних закладах. Розробку такої схеми передбачають:

- Розділ 3 стаття 7, в якій зазначено, що "Установи, які надають соціальні послуги, можуть на **контрактній** основі залучати інші підприємства, заклади, організації, фізичних осіб, зокрема волонтерів, виконувати цю діяльність", і що соціальні послуги можуть бути платними або безкоштовними;
- Розділ 3 пункт 8, в якому зазначено, що “Неурядові установи, які хочуть надавати соціальні послуги на професійній основі за рахунок власних коштів, залучених коштів чи коштів з держаного чи місцевого бюджетів, надають [послуги] на підставі **ліцензії**”;
- Розділ 3 пункт 13, в якому зазначено, що "У випадку, коли бюджетні ресурси, спрямовані на фінансування соціальних послуг, надаються згідно з встановленим порядком недержавними установами чи особами, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування на **конкурентній основі** укладають **контракти** з установами, які надають соціальні послуги, враховуючи умови потреб у фінансуванні стосовно обсягів, процедур і **якості** надання соціальних послуг”;
- Розділ IV пункт 16, в якому зазначено, що “Професійна діяльність у сфері соціальних послуг підлягає **ліцензуванню** згідно з Законом України “Про ліцензування певних видів економічної діяльності”;
- Розділ V пункт 19, в якому зазначено, що "**Скарги** стосовно рішення про відмову у соціальних послугах, скорочення або скасування їхніх обсягів державні або громадські установи можуть подавати до центральних або місцевих виконавчих органів чи місцевого органу самоврядування, який видав **ліцензію** на надання соціальних послуг [для недержавних установ, які надають соціальні послуги – скарга подається до органу, який видав **ліцензію** на надання соціальних послуг або до суду]”.

Ця інституційна структура піднімає низку питань:

- Вона не відповідає на питання, як ці нові вимоги перетинатимуться із скороченням послуг в стаціонарних закладах.

- Вона виступає за введення нової інституційної структури для управління та надання соціальних послуг на рівні громади різним групам клієнтів – наприклад, людям похилого віку, дітям та сім'ям, людям з особливими потребами, бездомним, і т.ін.
- Вона не зачіпає УДВ та бюджетних аспектів, і того, як обмежені ресурси будуть розподілятися між послугами, що надаються у стаціонарних установах та на рівні громад.
- Вона не відповідає на питання, як визначатиметься пріоритетність потреб громадян у різних клієнтських групах і яким чином буде надаватися доступ до послуг громадянам з найбільшими потребами.
- Вона не відповідає на питання, як визначатимуться кваліфікація та компетентність постачальників послуг [це можуть бути неприбуткові НДО чи комерційні організації], щоб гарантувати їхню спроможність забезпечити найкращі результати для клієнтів.

Визначення собівартості послуг в стаціонарних закладах та на рівні громади і оцінка ефективності розміщення ресурсів, для різних груп клієнтів, будуть вирішальними факторами у справі створення вартісності суспільних вигод, особливо в управлінні попитом та пропозицією послуг. Насправді, обидва ці фактори залежатимуть від того, як буде організовано надання послуг і які методи застосовуватимуться для надання соціальних послуг різним групам населення. Розподіл соціальних послуг та підлаштовування їх під клієнтів – це нелегке завдання. Воно потребує оцінки демографічних та соціальних тенденцій, технічних знань для здійснення “соціального обслуговування” та здатності оцінювати та підлаштовувати певного клієнта під послуги в стаціонарних закладах або на рівні громади. Технічні знання та вимоги для таких завдань щодо надання послуг по суті формують підвалини для системи ліцензування провайдерів соціальних послуг, в той час як демографічні та соціальні тенденції вказують на види послуг, у яких буде потреба. Із Закону “Про соціальні послуги” не зрозуміло, які підрозділи центрального уряду відповідатимуть за створення та організацію такої системи, не зрозуміло також, як влада місцевих рівнів організовуватиме та платитиме за пропозицію послуг таким чином, щоб забезпечити *збалансованість у наданні послуг* між послугами в стаціонарних закладах та на рівні громади.

Схоже, що потрібно буде збалансувати три чітких аспекти **пропозиції** надання соціальних послуг для різних груп клієнтів [напр., для людей похилого віку, дітей та сімей, інвалідів]:

- потреби клієнтів [відбір "потреб" на основі оцінки та розробка планів надання індивідуальних соціальних послуг];

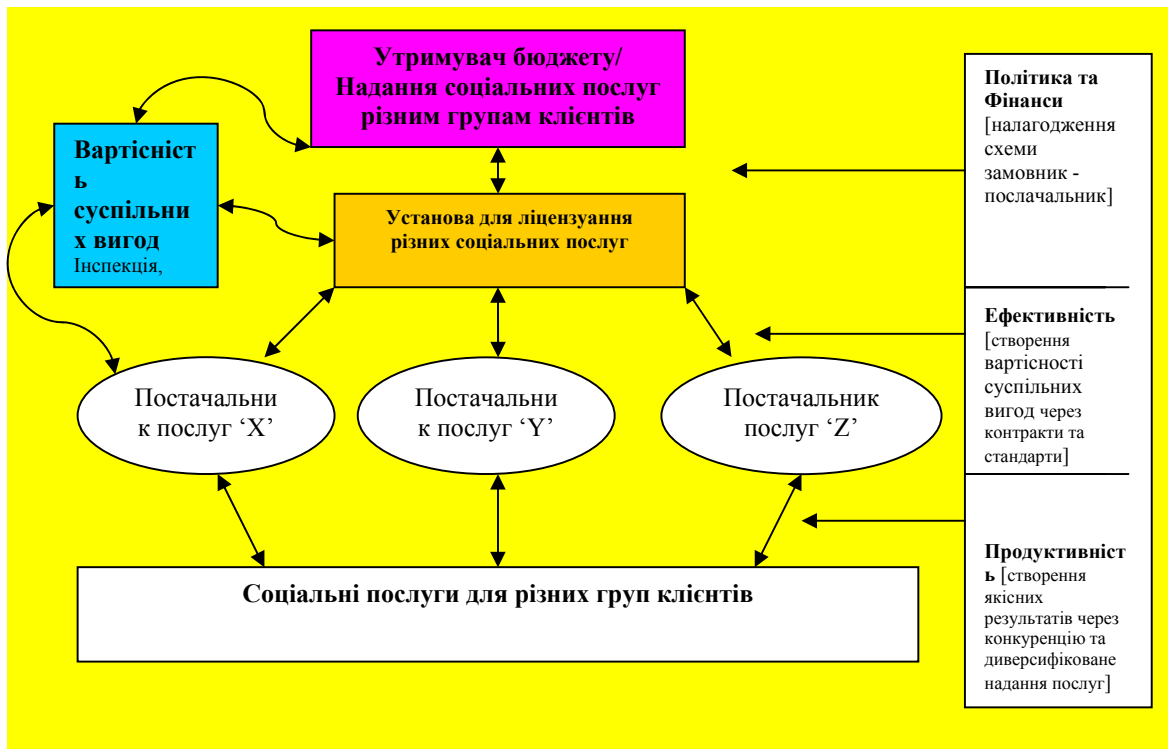
- визначення відповідного та фінансово можливого втручання і пріоритезація фінансування клієнтів за критеріями вартості та ефективності [управління попитом];
- надання послуг ефективно, з високою якістю [компетентні постачальники послуг].

Роль фінансової схеми у структурі "замовник-постачальник", заснованої на ліцензуванні, полягатиме у збалансуванні цих трьох аспектів. Фінансова схема, що базується на вартісності суспільних вигод, досягає цього завдяки:

- забезпеченню фінансування попиту таким чином, що соціальні послуги розподіляються правильно відповідно до погоджених критеріїв відбору "потреб", та забезпеченню доступу до соціальних послуг, що приносять найкращі результати, тим, хто їх потребує;
- створенню стимулів, щоб постачальники соціальних послуг надавали послуги ефективно та високоякісно, керуючись зрозумілими показниками результатів та відповідними стимулами.

Створення фінансової системи підтримки ефективних та продуктивних соціальних послуг в першу чергу залежатиме від інституційних структур. Якщо ключова роль у системі залишатиметься вакантною чи буде сплутана з іншою, що спричинить конфлікт інтересів, менша кількість людей отримає послуги або їм нададуть послуги нижче оптимального рівня, а ресурси буде змарновано і вартісність суспільних вигод знизиться. Модель "замовник-постачальник", запропонована Законом "Про соціальні послуги", визнана механізмом оптимізації [див. таблицю 4.1] УДВ та надання послуг в режимі ліцензованого надання соціальних послуг. Підхід "замовник-постачальник" також відомий як система, де *"гроші йдуть за клієнтом"* [на відміну від грошей, що йдуть за постачальником послуг]. Схема 4.1 ілюструє найголовніші структури моделі "замовник-постачальник" для надання соціальних послуг:

Схема 4.1 Модель "замовник-постачальник"



Модель “замовник-постачальник” відокремлює повноваження вирішувати, які саме соціальні послуги надавати клієнтам, від повноваження надання послуг. Ця модель забезпечує такі переваги:

- **вдосконалена підзвітність** – завдяки чітко окресленим повноваженням та використанню моніторингу стандартів та діяльності;
- **прозорість** – завдяки офіційним контрактам між організацією-замовником та надавачами послуг, клієнти мають кращий доступ до інформації щодо якості послуг, що надаються постачальником;
- **розміщення ресурсів** – організація-замовник має більше свободи та стимулів для визначення тих послуг, які найбільш ефективно сприятимуть досягненню цілей політики і поставлених завдань;
- **ефективність** – постачальник має більше свободи та стимулів для пошуку нових шляхів надання послуг, що призводить до кращих результатів для наявних ресурсів або зменшує собівартість таких результатів, таким чином підвищуючи вартість суспільних вигод.

Ціноутворення та формування кошторисних систем мають стати головними факторами, що обумовляють ефективне замовлення та ліцензування соціальних послуг. Це означає, перш за все, що структура ціноутворення, що розробляється організацією-замовником, має відображати *вартість альтернативи* надання

послуг або стаціонарними закладами, або на рівні громади. Ціна, яку пропонує організація-замовник постачальнику, має бути справедливою, принаймні середня вартість надання послуг на середньостроковий період, включаючи капітальні витрати на покращення послуг. Якщо ціна не враховуватиме ці витрати, постачальник або вийде зі справи, або рівень надання соціальних послуг знизиться¹³. Тому організація, яка приймає рішення про необхідність надання певних послуг, платить за них. Це означає, що організація-замовник має відповідати та звітувати за фінансові наслідки замовлення послуг для клієнтів. Відповідно, організація-замовник повинна контролювати бюджет соціальних послуг і звітувати про доступність послуг, а також рентабельність рішень щодо соціальних послуг.

Еоли модель “замовник-постачальник” вже працює, постачальники послуг можуть не завжди бути здатними або бажати гнучко реагувати на новий попит. Нові постачальники можуть увійти на ринок, внаслідок чого пропозиція може перевищити попит, що збільшить собівартість та/чи призведе до дефіциту в бюджеті. Це тому, що вакантні місця мають бути оплачені і провайдер може вирішити додати вартість цих місць до собівартості соціальних послуг. Через такий дефіцит організації-замовнику загрожує фінансовий тиск, а постачальники можуть зірвати надання послуг або просто зменшити їх обсяг. Це питання вимагає окремої уваги, і необхідно сформулювати стратегії перехідного періоду, які враховують попит, пропозицію та собівартість загальних та спеціалізованих соціальних послуг для різних груп клієнтів. Наслідки стратегії перехідного періоду повинні передбачати створення стабільного надання послуг на середньострокову перспективу та гарантувати, що стимули, яких потребують постачальники соціальних послуг є надійними та ефективними. Постачальники послуг візьмуть на себе таку інвестицію в надання соціальних послуг лише якщо будуть впевнені в наявності клієнтської бази.

Зрозуміло, що утворення цін та інституційних структур для моделі “замовник-постачальник” щодо надання соціальних послуг на основі ліцензування є викликом. Те, як визначатимуться ціни та організаційні структури, відіграватиме вирішальну роль у визначенні кроків, необхідних для впровадження змін та створення вартісності суспільних вигод. Досягнення визначених ПДУ цілей політики щодо соціальних послуг у контексті методології, передбаченої Законом “Про соціальні послуги”, піднімає такі практичні питання:

- Який рівень уряду є оптимальним, щоб взяти на себе зобов’язання замовляти соціальні послуги, гарантувати економію, зумовлену зростанням масштабів, та стримувати *операційні витрати*?
- Який рівень уряду найкраще оснащений для координації ліцензування постачальників соціальних послуг?

¹³ Це не означає, що постачальник повинен погоджуватися на будяку запропоновану ціну. Це означає, що пропозиції організації-замовника не повинні дотуватися – ні у формі вільного капіталу, ні постачальниками послуг у формі заниження ціни.

- Як визначатимуться ціни на соціальні послуги (у стаціонарних закладах та на рівні громади) за відсутності надійних розрахунків собівартості?
- Як встановлюватиметься баланс між послугами у стаціонарних закладах та на рівні громади, коли немає визначеності щодо зниження кількості стаціонарних закладів, чи кількості тих, хто поступає до стаціонарних закладів?
- Як буде змінено порочні стимули, що їх містить формула вирівнювання і які підтримують надання послуг стаціонарними закладами?
- Як буде скорочено адміністративну та законодавчу роздробленість повноважень галузевих міністерств щодо соціальних послуг, щоб гарантувати створення вартісності суспільних вигод?
- Як буде переналагоджено перевірки, аудит та контроль та функції вартісності суспільних вигод, які зараз виконує Рахункова палата, КРУ та внутрішній контроль галузевих міністерств, щоб враховувати реформи в наданні послуг в стаціонарних закладах та на рівні громади?
- Які кроки можна зробити для зменшення розходжень між стратегічним та бюджетним плануванням на рівні центрального уряду, а також на різних рівнях місцевої влади?

Відповіді на ці запитання є предметом діалогу щодо політики та обговорень між центральним та місцевими рівнями уряду. Однак, при формулюванні відповідей на ці запитання потрібно зважити на такі завдання:

- **аналіз існуючого попиту** на соціальні послуги, який окреслює витрати, визначає, на кого лягають ці витрати, та відповідну бюджетну схему;
- **інституційна структура** ліцензування, замовлення, надання послуг та ціноутворення, а також її зв'язок із системою мінімальних стандартів соціальних послуг для забезпечення якості; інституційна структура мала б врахувати ролі галузевих міністерств та визначити нові ролі, повноваження, форми підзвітності та фінансові потоки, а також передбачити стимули для децентралізованих функцій;
- **прогнозування сценаріїв** можливого майбутнього попиту у зв'язку з демографічними змінами та змінюваними потребами у соціальних послугах;
- **калькуляція собівартості** сценаріїв попиту, а також системні та структурні зв'язки, які потрібно буде налагодити з державним, обласними, міськими та районними бюджетами;
- нова структура **фінансових потоків** в межах інституційної структури для надання нових соціальних послуг на рівні громад на основі ліцензування, та сценаріїв попиту, про які йшлося вище;

- стратегічний **план дій** щодо реформування соціальних послуг, що базується на логічній схемі, аналізу ризиків та системі середньострокового бюджетного планування і поєднує плани соціально-економічного та культурного розвитку на національному та обласному рівнях.

Таблиця 4.3 Оцінка вартісності суспільних вигод та УДВ

Процеси	Коментарі
Здійснення політики	Однакові цілі демократичної співучасті та економічної ефективності на центральному та місцевих рівнях влади є основою реформи соціальних послуг. Однак, запровадження моделі “замовник-постачальник” в наданні соціальних послуг буде складним, якщо врахувати, що існуючим системам не вистачає злагодженості, а новій системі доведеться співіснувати з адміністративними та управлінськими реаліями, які сформувались в попередні періоди. Мало що свідчить про те, що мало місце ефективне здійснення політики з боку громадськості або чиновників щодо спільних завдань, оцінки втрат та здобутків, узгодженості стосовно складових успіху, або визначеного співвідношення між засобами та результатами для досягнення зовнішньої та внутрішньої підзвітності. Крім того, менеджерська підзвітність з наголосом на наслідках та результатах майже відсутня в теперішніх структурах з моніторингу та оцінки.
Зрозумілість, послідовність та фінансова забезпеченість політики	ПДУ чітка щодо цілей політики соціальних послуг, але невизначена щодо деталей. З іншого боку, Закон “Про соціальні послуги” більш чітко подає деталі, але не чітко пояснює, як досягатимуться кращі результати, послуги та довіра (з боку громадян). Як наслідок, різні галузеві міністерства, що мають повноваження щодо надання соціальних послуг, ще повинні визначити для себе ефективну роль, встановити пріоритети та впевнитись, що мета усіх задіяних сторін ефективно поєднана. Також не ясно, як стратегічні завдання ПДУ щодо соціальних послуг, Закон “Про соціальні послуги” та суміжні законодавчі акти (напр., нове законодавство про послуги для дітей та новий Закон “Про соціальну роботу”) узгоджуватимуться з існуючим бюджетом та системою фінансування.
Передбачуваність	Існуюча система оцінки втрат та здобутків стоїть на заваді процесу оцінювання ефективності та продуктивності соціальних послуг для різних груп клієнтів. Діяльність

	<p>Рахункової палати та КРУ зосереджена на технічній результативності [тобто, чи гроші розподілені або витрачені за програмно-цільовим методом, а не за ефективністю розміщення ресурсів або відповідністю меті політики]. Тому майже не існує зворотного зв'язку всередині системи для визначення того, що працює, що можна було б зробити краще для створення та стимулювання вартісності суспільних вигод, чи для допомоги у стратегічному плануванні.</p>
Прозорість	<p>Прийняття рішень у сфері соціальних послуг непрозоре. Це ознака, яка посилюється участю багатьох галузевих міністерств і в умовах, коли бюджетне планування відбувається паралельною з системою, яка регулюється МінФіном та областями, районами та містами. Така інституційна структура створює труднощі у трактуванні результатів звітів Рахункової палати, КРУ та різних внутрішніх контролів, які проводять відповідні міністерства, та укріплює думку, що зараз бюджетний контроль та моніторинг мало що додають до створення вартісності суспільних вигод у сфері соціальних послуг.</p>
Повнота та цілісність	<p>Закон “Про соціальні послуги” чітко передбачає інституційні структури для надання соціальних послуг на рівні громади в майбутньому. Він визначає необхідну систему ліцензування, замовлення та укладання контрактів, а також процедуру оскаржень. Однак, за відсутності стратегічного плану, плану дій та середньострокового бюджетного плану на перехідний період для сфери соціальних послуг, неможливо визначити, як ці інституційні структури повинні створюватися, скільки їх повинно бути, які установи потрібно створити на центральному, регіональному або місцевих рівнях? В той же час, в Законі “Про соціальні послуги” не йдеться про те, як нові інституційні структури “вмонтовуються” в теперішню систему надання послуг в стаціонарних закладах, та про компроміс між наданням послуг в стаціонарних закладах та на рівні громади.</p>
Підзвітність	<p>Встановлення зрозумілих систем підзвітності у децентралізованій системі розвитку політики та надання послуг є важким завданням. Однак, за існуючих адміністративних структур особливо важко встановити напрями відповідальності для впровадження політики коли немає достатньої визначеності щодо завдань, які було деконцентровано, делеговано або передано.</p>

Висновки та визначення вартісності суспільних вигод для соціальних послуг

Вартісність суспільних вигод без сумніву відіграє важливу роль в УДВ та у впровадженні реформ у сфері соціальних послуг. Як така, вартісність суспільних вигод повинна розглядатися як складова процесу реформування та просто як адміністративна чи управлінська думка. Той самий рівень думки, що заглиблюється у досягнення фінансової дисципліни та визначення і просування стратегічних пріоритетів, має також існувати в розробці системи оцінювання та визначення вартісності суспільних вигод. Однак, створення вартісності суспільних вигод – це ані точна наука, ані процес, який можна було б просто залишити на самоплив. Звичайно ж, не існує передбачених стратегій, які, у разі правильної реалізації, гарантують, що буде створено вартісність суспільних вигод, особливо в умовах, коли відбуваються реформи. Таким чином, створюючи умови для оцінки вартісності суспільних вигод в першу чергу слід враховувати ефективність розміщення ресурсів, макроекономічні аспекти, розподіл повноважень щодо фінансових та адміністративних рішень [горизонтальний та вертикальний] між різними рівнями влади, а також владу та вплив ключових міністерств таких як Мінфін. І тому важко, якщо не контрпродуктивно, сперечатися з тим, що вартісність суспільних вигод можна створити просто завдяки зосередженню на питаннях технічної результативності та відповідності видатків конкретному рядку в бюджеті.

Маючи на увазі ці спостереження, ми можемо оцінити, наскільки вартісність суспільних вигод вписується в контекст впровадження Бюджетного кодексу, та визначити деякі слабкі сторони у сучасних підходах до УДВ, що мають вплив на досягнення ефективності розміщення ресурсів в межах механізмів надання соціальних послуг.

Очевидно, що просто надання соціальних послуг вже не є достатнім обґрунтуванням для бюджетного втручання, що фінансується громадянами – надаються вони безпосередньо [що домінує зараз у послугах в стаціонарних закладах] чи замовляються на контрактній основі [що пропонується Законом “Про соціальні послуги” для послуг на рівні громади]. Питання, на яке потрібно дати відповідь: чи приносять зараз соціальні послуги соціальні або економічні результати, що відповідають Програмі дій уряду? Відповідь на це питання потребує трьох речей: готовності ще раз подумати над тим, що забезпечує нинішня інституційна система; не припускати, що розв’язання будь-якої проблеми потребує додаткових ресурсів; та встановити правила розподілу обмежених ресурсів між послугами, що надаються у стаціонарних закладах та на рівні громади. Зрозуміло, що навіть більше треба думати над тим, яким чином створити вартісність суспільних вигод за рахунок використання державних грошей на соціальні послуги та як поліпшити ефективність розміщення ресурсів – в обох випадках необхідно запровадити такі традиції, які б передбачали:

- надзвичайну відповідальність за послуги для громадян та громади, яку необхідно підсилувати через навчання, допомогу персоналу, а також через системи бюджетного контролю та аудиту, спрямовані на культуру обслуговування та постійне вдосконалення;
- відповідальність щодо менеджерської підзвітності – з наголосом на відкритому доступі до інформації для окремих осіб, груп громадян, та електорату загалом;
- розуміння особливої відповідальності щодо підтримки прав усіх користувачів послуг у середовищі, де їхній вибір послуг обмежений недостатністю ресурсів;
- розуміння необхідності працювати у партнерстві з іншими у державному та недержавному секторах задля зростання добробуту та задоволення потреб окремих осіб;
- розуміння, що будь-яка окрема система чи стратегія за своїм характером є неповною, і що уряду доведеться й надалі швидко набувати навички непрямого управління та навчатися – таким чином державні службовці (на усіх урядових рівнях) повинні виявляти активність, щоб змусити систему працювати, визнаючи, що вона не запрацює, допоки процес корегування не буде поставлений на постійну основу.

Повне введення державної вартості в УДВ на соціальні послуги потребуватиме відданості більш далекосяжним цілям, ніж ті, що передбачалися минулими системами управління. Воно потребуватиме керування мережами обговорення та надання послуг, таких як форуми з обговорення політики, а також утримання існуючої мережі надання соціальних послуг. Воно також вимагає більшого, ніж відповіді на запитання, чи виконуються інструкції та процедури; воно вимагає відповіді, чи досягнуто мети в сфері соціальних послуг, і чи заходи, вжиті для досягнення цієї мети, принесли в кінцевому підсумку користь суспільству.

Розділ 5

Управління державними видатками та стратегічне планування: висновки для соціальної політики

Вступ

Базисна структура оцінки УДВ у сфері соціальних послуг продемонструвала, що реформа має специфічні характеристики, які роблять заповнення прогалини між намірами політики, висловленими в ПДУ, та діями, передбаченими в Законі “Про соціальні послуги” та суміжних законодавчих актах, надзвичайно важким. Спроможність запровадити зміни в управлінні та наданні соціальних послуг без сумніву пов’язана з фінансовою дисципліною, визначенням та впровадженням стратегічних пріоритетів та створенням вартісності суспільних вигод. Деякі технічні та організаційні питання, та супутні наслідки для політики, визначені у цій попередній оцінці ясно демонструють, що фінансове планування є вирішальним для у впровадженні реформ. Вони також свідчать, що одного лише фінансового планування не достатньо для вдосконалення УДВ; що інституційні структури (тобто, правила, розпорядження, процедури та процеси прийняття рішень) так само важливі для досягнення успіху; та що в умовах децентралізації, особливо, якщо децентралізовані, делеговані та передані функції чітко не визначені, уряд України залежатиме від досягнення консенсусу між управліннями, організаціями та агенціями задля покращання якості та впровадження політики. Ключ до успішного впровадження УДВ у сфері соціальних послуг, таким чином, залежатиме від максимізації потенціалу форумів з ключових питань політики¹ шляхом створення об’єднань людей, організацій та агенцій, які могли б підтримувати цілі політики щодо соціальних послуг, як передбачено у ПДУ.

Реформування соціальних послуг, особливо *збалансованості у наданні послуг між послугами*, що надаються в стаціонарних закладах та на рівні громади, має довгу історію в країнах-членах ЄС, в країнах, які нещодавно приєдналися до ЄС, і в країнах, що намагаються привести своє законодавство у цій сфері у відповідність до нормам та стандартів ЄС в очікуванні наближення до ЄС. Наприклад, Швеція розпочала реформування соціальних послуг у 1992 р.², Сполучене Королівство - у 1992 р.³, Чеська Республіка - у 1994 р.⁴, Литва⁵, Хорватія⁶ та Македонія – у 2003 р.⁷.

¹ Для ознайомлення з подробицями проекту технічних завдань двох форумів, які були розроблені у співпраці з урядом України та проектом DFID див. доповідь проекту DFID СРСПУ: “*Попередня оцінка управління державними видатками у сфері соціальних послуг*” [вересень, 2005 р.]. Технічні завдання були підготовлені в травні 2005 р. і подані до уряду в червні 2005 р.

² Johansson (1992)

³ Jordan (2004), Netten (2005)

⁴ DFID (1999)

⁵ Tobias (1999)

Загальним для всіх цих спроб реформи було досягнення найкращого використання державних коштів через забезпечення відповідного управління державними фінансами та підтримку тих, хто відповідає за соціальні послуги, з метою досягти ефективності розміщення ресурсів, інституційної ефективності та вартісності суспільних вигод, узгоджуючи стратегічні цілі з бюджетним плануванням. Цей досвід може дати загальний урок, який уряд України може використати для визначення своїх власних пріоритетів та для створення свого власного способу проведення реформ.

Завершальна глава, що базується на попередній оцінці, окреслює три пріоритетних сфери, які уряд України та форуми щодо політики повинні брати до уваги при намаганні забезпечити більшу узгодженість між ПДУ, Законом “Про соціальні послуги”, суміжними законодавчими актами, та Бюджетним кодексом. Враховуючи масштабність завдань щодо реформування соціальних послуг, не всі завдання можуть бути виконані одночасно, а деякі потребуватимуть більш детального обговорення політики на центральному та місцевих рівнях влади. Тому три пріоритетних сфери у цій заключній главі представлені в такому порядку: **Пріоритет 1** (короткий термін, тобто 12-18 місяців), **Пріоритет 2** (середній термін, тобто 20-36 місяців) та **Пріоритет 3** (довгий термін, тобто 36-52 місяців):

Пріоритет 1 – Глава 5.1: Стратегічне планування, планування діяльності в перехідних умовах та середньострокове бюджетне планування

Пріоритет 2 - Глава 5.2: Оцінка витрат та формування бюджету соціальних послуг: роль показника питомої вартості послуг та розробка моделі його застосування в Україні

Пріоритет 3 - Глава 5.3: Дотації вирівнювання та надання соціальних послуг. Формулювання програми змін

⁶ Світовий банк, DFID (2003)

⁷ Світовий банк (2004b)

Глава 5.1: Стратегічне планування, планування діяльності в перехідних умовах та середньострокове бюджетне планування

Вступ

В загальних рисах, стратегічний план визначає, куди прямує уряд України після впровадження Закону “Про соціальні послуги” та суміжних законодавчих актів протягом найближчого року або далі і як він збирається туди дістатися. План дій на перехідний період, з іншого боку, окреслює результати, які потрібно досягти у запланованому та регульованому режимі, в той час як система середньострокового бюджетного планування забезпечує формат для гарантування того, що бюджетні плани повністю інтегровані в процес впровадження. Сумарний результат стратегічного плану, плану дій на перехідний період та системи середньострокового бюджетного планування - є перехід від одного стану до іншого у запланованому організованому режимі. Для уряду України, який повністю відповідає за створення організаційних структур для впровадження Закону “Про соціальні послуги”, стратегічний план, план дій на перехідний період та система середньострокового бюджетного планування стануть корисними дороговказами при плануванні, встановленні послідовності та управлінні визначеними завданнями; при аналізі та оцінці ризиків; при вимірюванні прогресу наміченої стратегії, та інституційних досягнень. Реальна користь від стратегічного плану, плану дій на перехідний період та системи середньострокового бюджетного планування буде реалізована через процеси, які вони запусають, а не через самі документи. Щодо питань, окреслених у попередній оцінці, політики та державні службовці схоже витрачають значну частину свого часу на “боротьбу з вітряками”, тобто, витрачаючи час на осмислення прихованих та новостворених проблем та реагування на них. За таких умов буде дуже важко відійти в сторону і окинути оком все, що потрібно завершити, шляхи досягнення стратегічних цілей та оперативної мети, та оцінити прогрес. В дійсності, не може бути “досконалого” стратегічного плану, плану дій на перехідний період або системи середньострокового бюджетного планування і треба робити наголос на визначенні та окресленні низки посильних завдань, які допоможуть гарантувати, що залучені організації роблять необхідні речі задля впровадження закону.

Для впровадження Закону “Про соціальні послуги” та досягнення цілей ПДУ щодо соціальних послуг центральний та місцеві рівні влади мають визначитись, чи вони готові до цього. В той час як необхідно вирішити низку питань для такої готовності, рішучість в основному зводиться до бажання діяти, та до того, чи можуть ключові члени команди приділити достатньо увагу “загальній картині”, а також їхнього бажання адаптуватися до обставин, що змінюються. Тому стратегічний план, план дій на перехідний період та система середньострокового бюджетного планування покликані забезпечити:

- визначення особливих питань та завдань, на які потрібно звернути увагу у процесі впровадження;

- роз'яснення ролей організацій (хто що робить у процесі);
- розробку коротких довідок про організацію;
- Івизначення інформації, яку потрібно зібрати, щоб допомогти у прийнятті адміністративно виправданих та рентабельних рішень;
- щоб бюджети на капітальні та поточні видатки були включені в процес планування.

Для оптимального використання стратегічного плану, плану дій на перехідний період та системи середньострокового бюджетного планування ключові особи, що прийматимуть рішення, мають самі ознайомитись з попередньою оцінкою, та розробити принципи та формати задля ефективного управління процесом впровадження. Тому стратегічний план, план дій на перехідний період та система середньострокового бюджетного планування мають бути розроблені як живі документи для користування та постійного посилення, а не для того, щоб їх поклали на полицю. Глава 5.1 розподілена на три основні розділи:

Розділ 1: Присвячений основам логічного обґрунтування стратегічного плану та потреби створити систему зв'язків між фінансовою дисципліною та встановленням і просуванням стратегічних пріоритетів щодо впровадження Закону “Про соціальні послуги”.

Розділ 2: Присвячений основам логічного обґрунтування плану дій на перехідний період та зв'язкам з логічною схемою, розбивкою на етапи, аналізом ризиків, та форматом оцінки та перегляду успішності впровадження.

Розділ 3: Присвячений директивам щодо бюджетного планування та розвитку системи середньострокового бюджетного планування задля підтримки ‘вертикальних’ та ‘горизонтальних’ планів впровадження Закону “Про соціальні послуги” та суміжних законодавчих актів.

Розділ 1: Стратегічний план

Загальна інформація

Стратегія включає елемент вибору між альтернативними шляхами організації, управління та виконання. Концепція стратегії пов'язана не тільки з питанням вибору, але також із структурою відносин між людьми та організаціями, а також із формами взаємодії у досягненні спільних цілей та мети. Тому стратегічний план створений для того, щоб допомогти людям та організаціям продумати до кінця, чого вони хочуть досягнути і як вони цього досягнуть. Впровадження стратегій на практиці та стратегічні дії гарантують, що організації зосередяться на дійсно важливих речах і зможуть розподілити свої людські, фінансові та технологічні ресурси відповідно.

Стратегія в державному секторі є складною для застосування і як правило включає численні цілі, а не намагається досягнути єдиної мети. Тому стратегічний план, розроблений державним сектором, використовує ряд стратегічних важелів, включаючи закони, розширення та зменшення прав, обов'язків, податків та послуг. Ці плани формулюються політичними рішеннями і мають на меті створення вартісності суспільних вигод, тобто коли послуги та результати оцінюються суспільством. Останнє надає критерії щодо оцінки виконання політики та діяльності державних інституцій, є основою для рішень про розподіл ресурсів та вибору відповідної системи надання послуг. Наголос на стратегічному плані виникає із розчарування у традиційних “анклавних підходах” до реформування політики. Цей підхід часто не давав навіть короткотермінових результатів, в той же час послідовно підриваючи довготерміновий інституційний розвиток.

Як правило, найкращі стратегічні плани, розроблені для реформування соціальних послуг:

- чітко формулюють цілі та відповідні пріоритети;
- підкріплені повним розумінням причин, тенденцій, можливостей, загроз та можливих варіантів розвитку майбутньому;
- базуються на реалістичному розумінні ефективності різних стратегічних інструментів та можливостей закладів [стратегічні плани, плани дій на перехідний період та системи середньострокового бюджетного планування, що добре працюють на папері, але на практиці приносять мало користі];
- є креативними – спрямовані на створення та пошук нових можливостей;
- розроблені у партнерстві та ретельно обговорені з усіма сторонами, що залучені до впровадження стратегії.

Впровадження Закону “Про соціальні послуги” могло б спиратися на імпровізації або удачу. Але багато з найбільш успішних урядів країн ЄС ставлять на Стратегічні плани, як на інструменти досягнення своїх цілей, особливо в економічному зростанні та соціальній політиці, а також у розробці заходів щодо подолання бідності та соціального виключення. Політика в країнах з подібним рівнем фінансового та людського ресурсу стикалася із суттєво різними впливами на економічне зростання, зниження рівня бідності та соціальну інтеграцію. Ці відмінності у результатах частково відображають розбіжності у здатності різних урядів розробляти та ефективно впроваджувати стратегічні плани. Ці розбіжності підсилюються різницею в дієвості надання соціальних послуг, особливо заходів, спрямованих на групи населення, що мають ризик бути виключеними при розподілі результатів економічного зростання.

Розробка стратегічного плану для впровадження Закону “Про соціальні послуги”

Стратегічний план реформування соціальних послуг повинен визначати напрями діяльності центрального та місцевих рівнів влади щодо впровадження Закону “Про соціальні послуги” та гарантувати, що цілі реформування відповідають Бюджетному кодексу, Закону “Про державну адміністрацію” та Закону “Про

місцеве самоврядування” [див. главу 3, схему 3.1]; ключові результати, яких потрібно досягнути та завдання, які потрібно виконати для досягнення цілей та окреслення перспектив.

Стратегічний план повинен бути розроблений у відкритому процесі консультацій із ключовими зацікавленими сторонами. Супутні план дій на перехідний період та система середньострокового бюджетного планування також повинні бути спрямовані на досягнення цілей ПДУ щодо соціальних послуг.

Одним із найважливіших результатів стратегічного плану є те, що він має сприяти більш ефективному прийняттю рішень у наданні соціальних послуг, і створювати більш ефективну **узгодженість** між закладами, системами та структурами, покликаними підтримувати зменшення використання послуг в стаціонарних закладах та розширювати асортимент та обсяг соціальн послуг на рівні громади.

Схема: 5.1.1

Все про узгодженість

- Ефективне узгодження дозволить використовувати ресурси у потужнішій та ефективнішій системі, яка підтримує зростання потенціалу системи у сфері соціальних послуг.
- Узгодженість призведе до покращення результатів та задоволення клієнтів та персоналу.
- Узгодженість між центральним урядом та владою місцевих рівнів стимулюватиме модель соціальних послуг, передбачену Програмою дій уряду, Законом “Про соціальні послуги” та суміжними законодавчими актами, врахує всі недоречності Бюджетного кодексу.
- Узгодженість сприятиме гнучкішому використанню ресурсів, ефективній інтеграції соціальних послуг, що підвищить вартісність суспільних вигод.

Розділ 2: Розробка плану дій на перехідний період для впровадження Закону “Про соціальні послуги”

Структура і формат

Планування заходів перехідного періоду стосується введення змін у планований, керований та системний спосіб. Тому метою плану дій на перехідний період є ефективне впровадження нових методів та систем для управління соціальними послугами, та визначення шляхів найбільш ефективної інтеграції цілей Програми дій уряду щодо соціальних послуг до стратегічних документів центрального уряду [див. таблицю 3.1], до перерозподілу повноважень та підзвітності на рівні місцевої влади. Першочерговим завданням плану дій на перехідний період є приведення стратегічного плану у відповідність до цільового бізнесового середовища, що просуває реформи, та дозволяє урядові України забезпечувати позитивний баланс надходжень від суб-компоненту соціальних реформ УФСІ. Завдання плану дій на перехідний період, якими потрібно управляти, головним чином підпадають під формальну компетенцію центральних міністерств, які мають законодавчі та адміністративні повноваження щодо соціальних послуг, а також Мінфіну та влади місцевих рівнів, які мають бюджетні повноваження щодо соціальних послуг.

Корисним початком для обмірковування планування заходів перехідного періоду є вирішення проблем. Цілі потрібно встановлювати на досягати на різних рівнях, в різних сферах політики, та щодо всіх організаційних функцій. Крім того, цілі і засоби потрібно оцінити та співвіднести один з одним. Кінцевий результат плану дій на перехідний період – це здійснення переходу з одного стану до іншого запланованим, організованим шляхом. Практичним аспектом управління зміною є визначення способу дій, передбаченого стратегічним планом, та узгодження курсу дій, на основі аналізу ризиків, що призведе до бажаних та заздалегідь визначених змін існуючої ситуації. Не існує правильного чи найкращого методу розробки плану дій на перехідний період, і підхід має бути еклектичним та прагматичним. В дійсності ж, ‘рецепт’ успіху *планування заходів перехідного періоду* залежить не стільки від конкретного метода, скільки від рівня уваги до:

- **логічної схеми**, яка повинна підтримувати план дій на перехідний період;
- **розбивки на етапи** завдань, внесків та та часових рамок;
- схеми **аналізу ризиків** framework;
- системи регулярних **оцінок**, яка створюється для визначення рівня досягнутого прогресу.

Існує великий ризик, що центральний та місцеві рівні влади, задіяні у здійсненні політики соціальних послуг, будуть ‘перевантажені’ *плануванням заходів перехідного періоду*, якщо будуть спроби розпочати одночасне виконання надто багатьох завдань, якщо важливість послідовності буде недооцінена, і якщо вимоги щодо фінансових та людських ресурсів будуть знехтувані. Тому план дій на перехідний період повинен містити аналіз, із застосуванням логічної схеми, специфічних завдань перехідного періоду в контексті досягнення бачення та мети, окреслених у стратегічному плані, та зосередитись на тому, яким чином кожен окремий результат плану дій на перехідний період може сприяти стратегічному баченню та поліпшити результати використання державних видатків на соціальні послуги.

Логічна схема

Логічні схеми широко використовуються урядами країн ЄС для вдосконалення розробки політики, впровадження та планування заходів перехідного періоду, визначення послідовності завдань та оцінки перспектив та наслідків. В межах завдань, логічна схема допомагає визначити роль(і) та повноваження різних департаментів, а також забезпечує графік дій, які мають бути виконані. Вона також використовується для оцінки перспектив та наслідків в процесі впровадження. Логічна схема – це простий, але потенційно потужний інструмент, який допомагає:

- досягти консенсусу;
- організувати обмірковування;
- співвіднести завдання та очікувані результати;
- визначити показники продуктивності;
- розподілити повноваження;

- доносити лаконічну і однозначну інформацію до всіх зацікавлених сторін.

Логічна схема використовується для планування, впровадження, оцінки перспектив та наслідків щодо стратегічного плану та плану дій на перехідний період, зважаючи на такі переваги:

- Вона допоможе об'єднати всі ключові компоненти впровадження Закону “Про соціальні послуги” в чіткий комплекс формулювань.
- Її легко використовувати і вона спрощує аналіз ризиків.
- Вона передбачає впровадження та сприяє виконанню планів та завдань.
- Вона створює систему оцінки перспектив та наслідків, за якою можна порівняти заплановані та фактичні результати впровадження;
- Це “живий” документ, до якого можна звернутися в процесі впровадження. використовувати

Базова структура логічної схеми має таку логіку:

- ЯКЩО ми беремо на себе завдання І припущення справджуються, ТОДІ ми створюємо передбачені результати;
- ЯКЩО ми створюємо результати І припущення справджуються, ТОДІ ми виконуємо своє призначення;
- ЯКЩО ми виконуємо своє призначення І припущення справджуються, ТОДІ ми робимо внесок у досягнення мети;
- ЯКЩО ми робимо внесок у досягнення мети І припущення справджуються, ТОДІ ми досягаємо над-мети.

Базова логіка ‘ЯКЩО’, ‘І’ ‘ТОДІ’ логічної схеми діє у такій матричній формі:

Таблиця 5.1.2: Матриця логічної схеми

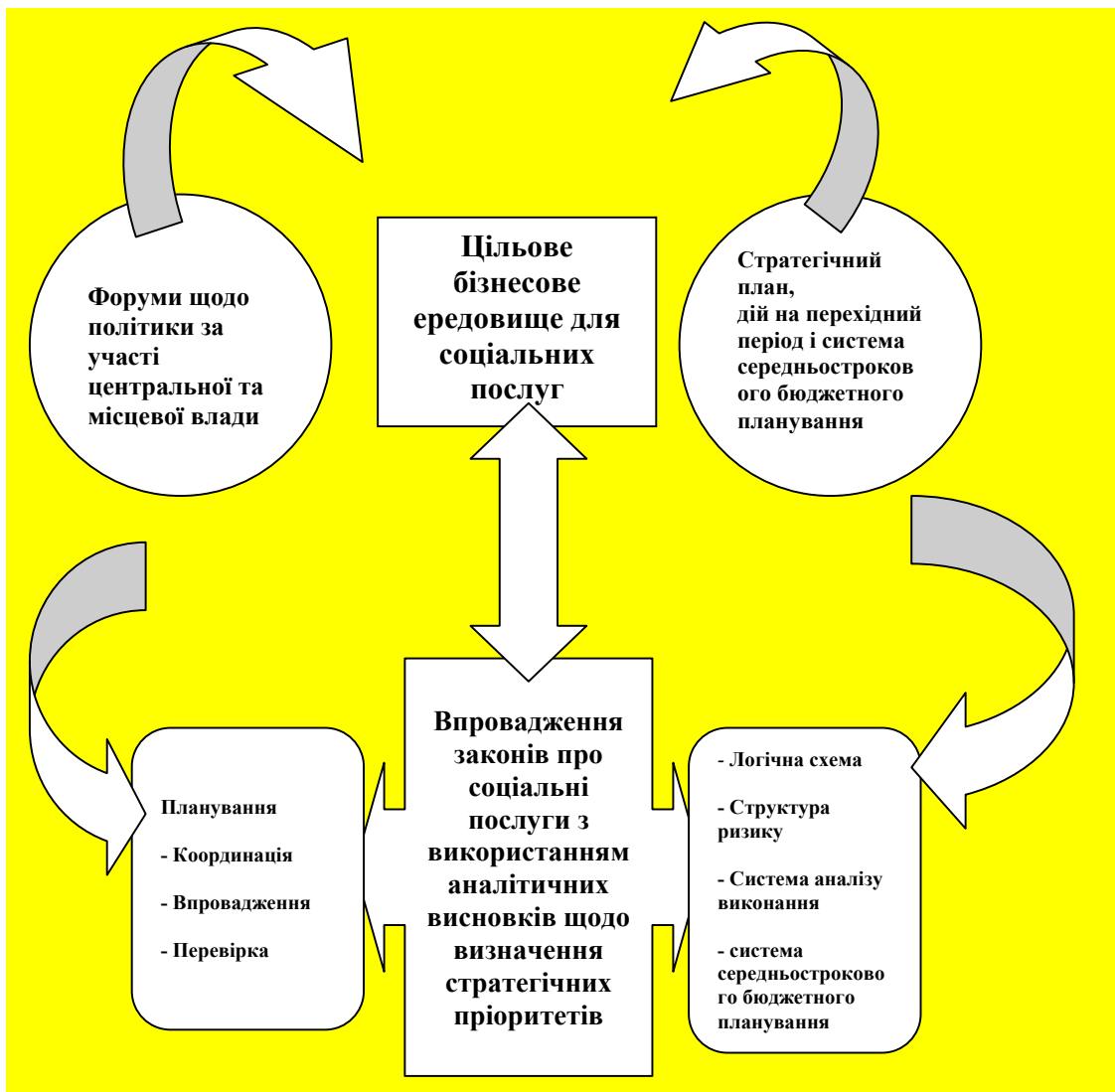
Завдання	Показники	Засоби перевірки	Припущення
Над-мета			
Мета			
Призначення			
Результати			
Завдання		ТОДІ	І
ЯКЩО			

Зміст плану дій на перехідний період

План дій на перехідний період повинен бути створений як “компас” та еталонний документ, за яким уряд України міг би планувати, перевіряти та вимірювати досягнення відносно координації та впровадження нового Закону "Про соціальні послуги". План дій на перехідний період не має на меті імітувати робочий план ПДУ, але він, якщо потрібно проллє “світло” на середньостроковий план заходів, який може знадобитись, щоб забезпечити узгодження між різними, але взаємодоповнюючими, результатами.

Схема, подана нижче, дає уявлення про взаємодоповнюваність структур організаційної координації, стратегічного плану, плану дій на перехідний період, системи середньострокового бюджетного планування та цільового бізнесового середовища:

Схема: 5.1.2: Взаємодоповнюваність стратегічного планування



Аналіз ризиків

Аналіз ризиків є невід'ємним компонентом стратегічного планування та розробки плану дій на перехідний період, і включає три взаємопов'язані елементи: *оцінку ризиків*, яка передбачає прогнозу оцінку можливостей відбутися певній низці подій і/або їхніх потенційних наслідків, *сприйняття ризиків*, пов'язане з психологічними та емоційними факторами, що впливають на поведінку, та *управління ризиками*, пов'язане з розробкою стратегій скорочення або помя'кшення факторів, які сприяють виникненню ризиків в *перехідний період*. В межах цієї схеми ризик визначається як фактор, який може негативно вплинути на результат. Є три основні види ризиків:

- Ризики, які виникають через фактори, що фактично або потенційно є під контролем галузевих міністерств, які відповідають за соціальні послуги [розробка політики, зміст інструкцій, робота персоналу].
- Ризики, які виникають через фактори у ширшому політичному та інституційному середовищі і які контролюються лише на рівні прийняття рішень в інших органах [середовище розробки політики, інституційні недоліки, недостатнє або неадекватне розміщення ресурсів, а також брак політичної волі].
- Ризики, які фактично є неконтрольованими [ціни, політична нестабільність, інфляція та процентні ставки].

У країнах-членах ЄС подолання ризиків відіграє все більшу роль у справі реформування соціальних послуг. Детальний аналіз ризиків є відносно новим явищем за межами певних спеціалізованих галузей – як наприклад, страхування, нарахування пенсій та банківська справа, але останнім часом ризик почав розглядатися не як технічна проблема, а як основа процесу управління та планування в умовах змін в політиці соціальних послуг.

Після проведення визначення та оцінювання ризиків, їх необхідно подолати. Тому аналіз ризиків повинен розглядатися як невід'ємна частина плану дій на перехідний період. Аналіз ризиків передбачає визначення і систематичне оцінювання усіх факторів ризику. Оцінка ризиків відбувається на стадіях планування і під час ключових моментів виконання завдань. Управління ризиками відбувається безперервно, оскільки середовище ризиків або їхня дія постійно змінюється, можуть змінитися цілі або пріоритети, а з ними й наслідки важливості ризиків. Тому оцінка ризиків повинна проводитися і переглядатися регулярно задля забезпечення її обґрунтованості та, за необхідності, включатися до процесів перегляду плану дій на перехідний період [див. нижче].

Після проведення оцінки ризиків, необхідно визначитись з тим, як реагувати на ризики, що були визначені. Загалом, процес реагування можна проводити трьома способами:

- *Передати*: найкращим реагуванням на деякі ризики може бути їх передача до іншої сторони. Це можна здійснити, залучивши третю сторону до відповідного регулювання ризиків.
- *Терпіти*: Можливості щодо реагування на деякі ризики можуть бути обмеженими, або ж витрати на реалізацію будь-яких заходів можуть не відповідати очікуваній потенційній вигоді. В таких ситуаціях реагуванням на ризики може бути терпимість до них.
- *Управляти*: Значно більша кількість ризиків належатимуть до категорії тих, якими можна управляти. Метою управління є не усунення ризику, а зменшення його впливу або ж його обмеження до прийняттого рівня.

Ризик не є нейтральним і обумовлюється судженнями щодо видів ризику, яким готова піддатися влада центрального та місцевих рівнів перед тим, як приймати рішення щодо необхідності будь-яких дій – це називається ‘апетит до ризику’. На рішення щодо ризиків впливає обсяг наявних ресурсів, щоб або контролювати, або усунути ризик. Це означає, що виникає необхідність приймати рішення щодо вартісності суспільних вигод, зіставляючи витрати і ступінь фактичної реалізації ризиків. Як наслідок, це означає, що для кожного результату необхідно оцінювати ‘апетит до ризику’. Приймаючи рішення щодо того, як організації планують реагувати на визначені ризики, необхідно враховувати можливий ступінь допущення ризиків (тобто терпимості до них). Можна допускати більші ризики, якщо від діяльності очікується більша користь. Зрештою, ризиками, що загрожують успішній реалізації плану дій на перехідний період, слід управляти ефективно, щоб забезпечити заплановані покращення послуг, а також щоб зберегти довіру і репутацію у сфері соціальних послуг.

Оцінки перспектив та наслідків

Якісна оцінка перспектив дає змогу чітко визначити цілі, продумати альтернативні шляхи їх досягнення, визначити і презентувати витрати і здобутки кожного потенційно виправданого вибору, а також повністю врахувати пов’язані з ним ризики. До якісної оцінки наслідків, після події, висуваються майже такі ж вимоги, а ле ще й бажання та воля до пошуку кращих шляхів виконання. Правильне застосування оцінок перспектив та наслідків призводить до того, що політики і державні службовці, які мають відношення до реформування соціальних послуг, приймають кращі рішення. Вони заохочують обидві групи обговорювати та обґрунтовувати свої дії. Вони також створюють основу для раціонального використання обмежених державних ресурсів. Оцінку перспектив не слід розглядати лише як перешкоду, через яку повинні проходити всі пропозиції на фінальних стадіях перед виконанням. Вона повинна бути частиною виконання стратегічного плану і плану дій на перехідний період задля доопрацювання заходів та припущень стосовно кожного результату, а також задля оцінки досягнень і щоб планувати варіанти дій на майбутнє.

Оцінка перспектив повинна бути частиною процесу створення широкого ділового середовища для реформ, який повинен включати не лише економічний аналіз, але також іншу важливу інформацію, наприклад, про аспекти фінансування, системи управління та плани подальшого моніторингу та оцінки наслідків соціальних послуг. Оцінка перспектив будь-якої ситуації повинна передбачати, яким чином оцінюватимуться результати, передбачені логічною схемою плану дій на перехідний період, після завершення, і яким чином поширюватиметься інформація про результати цієї оцінки. Повноваження та процедури щодо ініціювання, виконання та перевірки процесу оцінки перспектив повинні бути визначеними для кожного рівня влади, задіяного до реформування соціальних послуг – від центрального до місцевих.

Процес оцінки перспектив не є стандартною процедурою; це достатньо впорядкований, і в той же час гнучкий підхід до аналізу планів політики, успіхів виконання, та аналізу видатків. Однак, використовуючи як орієнтири стратегічний план і логічну схему плану дій на перехідний період, оцінка перспектив повинна зазвичай відбуватися у такій послідовності:

- визначення цілей;
- розгляд варіантів;
- визначити та виміряти, а де можливо – оцінити, витрати, здобутки та ризики, пов'язані з кожним результатом;
- аналіз інформації;
- надання результатів.

Наслідки оцінки перспектив інколи передбачають чіткі рекомендації щодо виконання, але часто це неможливо. Ризики можуть бути пов'язані з витратами, здобутками, або тим і іншим. Деякі елементи неможливо оцінити в грошовому еквіваленті, а деякі – взагалі неможливо визначити кількісно. Питання щодо справедливості і рівних можливостей, вірогідності виконання планів, першочергових зобов'язань, наслідків для інших частин економіки, а також політики, яка визначається ключовими галузевими міністерствами [МПСП, МОЗ, Міносвіти, Мінмолодьспорту] і контролюється Мінфіном і владою місцевих рівнів, повинні розглядатися як вирішальні фактори успішного впровадження Закону “Про соціальні послуги”.

Оцінки перспектив та наслідків : формат звіту про оцінку стратегії

План дій на перехідний період повинен періодично переглядатися на форумах щодо політики, та іншими ключовими зацікавленими сторонами. Період між переглядами повинен визначатися відповідно до планів роботи форумів, і узгоджуватись із системою середньострокового бюджетного планування.

Розділ 3: Підготовка системи середньострокового бюджетного планування до підтримки Закону “Про соціальні послуги”

Визначення і призначення

Система середньострокового бюджетного планування⁷ це процес планування державних видатків на кілька років, який використовується країнами-членами ЄС з метою визначити майбутні бюджетні потреби для існуючих послуг, а також оцінити майбутню політику і нові програми з точки зору необхідних ресурсів. Мінфін розглядає підготовку середньострокової систем видатків. Однак, розробка та впровадження середньострокової системи видатків зазвичай потребує поетапного підходу, який розбиває процес на такі етапи: (i) розробка стратегічного підходу на початковій стадії циклу підготовки бюджету – допомагає впорядкувати підготовку проектів бюджетів розпорядників бюджетних коштів; (ii) середньострокова фіскальна схема – визначає середньострокові сукупні фіскальні завдання, які необхідно врахувати в директивах щодо бюджетної політики; (iii) доповнення попередніх стадій сукупною системою середньострокового бюджетного планування – визначає видаткові цілі в сфері діяльності міністерства або щодо політики. Досвід підготовки системи середньострокового бюджетного планування в країнах-членах ЄС різний. Однак, нижче наведено головні характеристики ‘моделі’ системи середньострокового бюджетного планування, які можуть допомогти впровадженню Закону “Про соціальні послуги”:

- **Система середньострокового бюджетного планування повинна бути реалістичною.** Вона повинна стосуватися макроекономічної структури і координуватися ключовими галузевими міністерствами і місцевими органами влади разом з Мінфіном. Найкращі оцінки майбутнього рівня ресурсів зазвичай називають ‘ресурсним конвертом’. Цей термін можна застосувати як до програмних, так і до сукупних рівнів витрат.
- **Система середньострокового бюджетного планування охоплює середньострокову перспективу [зазвичай 3-5 років].** Показник на перший рік (n+1) системи середньострокового бюджетного планування повинен завжди бути таким же як річний бюджет. Щодо наступних років (n+2 та n+3) є різний досвід, але в будь-якому разі поточні витрати на існуючі зобов’язання повинні передбачатись на весь плановий період, а також повинні враховуватися фінансові наслідки будь-яких змін у політиці та нових програм.
- **Система середньострокового бюджетного планування є динамічною програмою і тому повинна корегуватися щороку.** Річний бюджет є

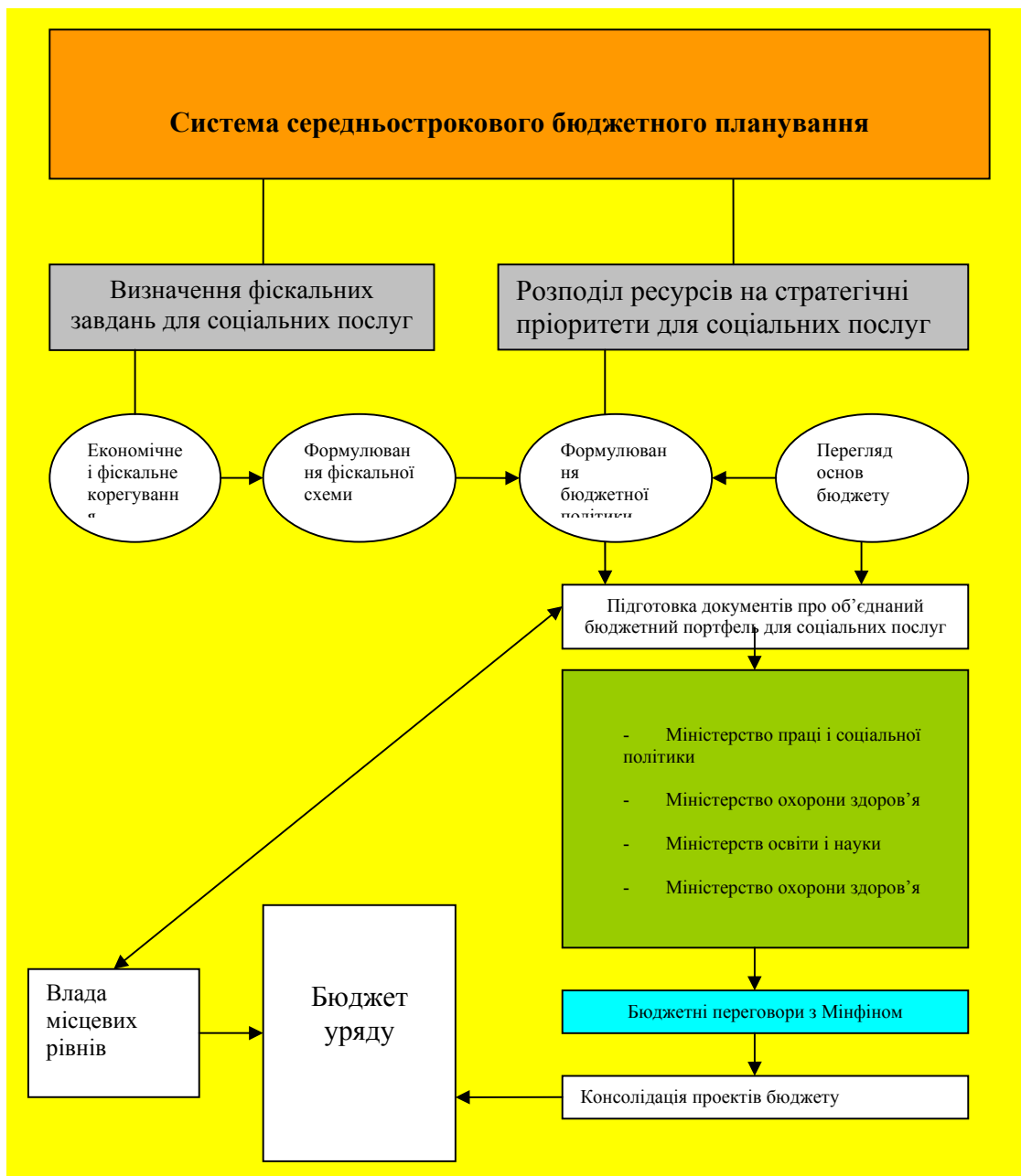
⁷ Система середньострокового бюджетного планування є проміжною стадією бюджетного планування, призначенням якої є доповнити середньострокову фіскальну схему, яка зосереджена на цілях фіскальної політики, середньострокових макроекономічних і фіскальних завданнях і прогнозах [наприклад, зростання, інфляція та регулювання заборгованостей].

фіксованим і залежить від ‘жорстких бюджетних обмежень’. Показники, заплановані на пізніші роки, розглядаються не як обов’язкові вимоги, а як розрахунки, зроблені з метою планування.

- **Система середньострокового бюджетного планування повинна спиратися на реалістичні оцінки витрат і прибутків.** Це передбачає створення резерву на випадок змін в економічній ситуації, наприклад, змін в темпах інфляції, рівнях безробіття, моделях економічного зростання, демографічних змін, а також нових і суміжних зобов’язань стосовно політики.
- **Система середньострокового бюджетного планування повинна бути достатньо детальною,** що дозволить робити комплексні висновки щодо правильності запропонованого розміщення ресурсів та її відповідності заявленій політиці.

В підсумку, система середньострокового бюджетного планування є прозорим процесом планування і підготовки бюджету, в межах якого форуми щодо політики можуть порадити уряду і створити надійний механізм розподілу державних ресурсів з метою підтримки впровадження Закону “Про соціальні послуги” та УФСІ, і в той же час забезпечити загальну бюджетну дисципліну. Цей процес має дві основні мети. Перша спрямована на визначення фіскальних завдань, а друга – на розподіл ресурсів відповідно до стратегічних цілей і пріоритетів в межах цих завдань. Схема 5.1.3, подана нижче, ілюструє інституційні **потоки**, які необхідно враховувати під час підготовки системи середньострокового бюджетного планування, спрямованої на підтримку впровадження Закону “Про соціальні послуги” та суміжних законодавчих актів, стимулювання позитивної віддачі від субкомпонента соціальних послуг УФСІ, а також вдосконалення або скорочення використання стаціонарних закладів, які підпадають під законотворчі/адміністративні повноваження різних галузевих міністерств.

Схема 5.1.3 Інституційні потоки в системі середньострокового бюджетного планування в сфері соціальних послуг



Зв'язок між стратегічним планом, планом дій на перехідний період та плануванням бюджетних ресурсів

Система середньострокового бюджетного планування не може бути створена без урахування стратегічного плану та плану дій на перехідний період. Обґрунтування її створення для соціальних послуг спирається на велику кількість органів центральної та місцевої влади, що беруть участь у впровадженні Закону “Про соціальні послуги” та здійсненні цілей Програми дій уряду. Тому *вертикальну* та

горизонтальну структури між цими організаціями необхідно координувати, а їхні бюджети узгодити, щоб забезпечити досягнення реалістичних цілей політики. Система середньострокового бюджетного планування повинна складатися з низхідних оцінок наявних сукупних ресурсів для державних видатків на соціальні послуги, а також гарантувати, що ці оцінки не суперечать макроекономічній стабільності, а також з висхідних оцінок витрат на впровадження політики. Вона називається “середньостроковою”, оскільки надає очікувані дані на перший бюджетний рік (n+1) та на наступні роки (n+2 і n+3). Система середньострокового бюджетного планування є динамічним процесом, який повторюється щороку і має на меті скоротити дисбаланс між тим, на що вистачає ресурсів, і тим, чого вимагають організації. Система середньострокового бюджетного планування досягає цього, об’єднуючи на початку бюджетного циклу розробку політики, планування і складання бюджету, а також вносячи корективи під час впровадження політики. Добре розроблена система середньострокового бюджетного планування для соціальних послуг повинна:

- поєднувати пріоритети Програми дій уряду щодо соціальних послуг з бюджетом в межах стійкого конверту витрат;
- робити вибір між різними вимогами щодо політики на користь соціальних послуг та надавати перевагу принципу збалансованості у наданні послуг;
- пов’язувати бюджети з прийнятими рішеннями щодо політики;
- покращувати результати шляхом збільшення прозорості, підзвітності та передбачуваності фінансування – в т.ч. зменшуючи тенденцію до зростання використання цільових дотацій з державного бюджету для фінансування соціальних послуг.

Щоб система середньострокового бюджетного планування працювала, *основні та допоміжні* процеси, окреслені нижче у таблиці 5.1.4, повинні враховуватись форумами щодо політики:

Таблиця 5.1.4 Особливості система середньострокового бюджетного планування в сфері соціальних послуг

Основні процеси	Допоміжні процеси	Призначення
Визначити наявні сукупні ресурси для виконання Закону “Про соціальні послуги” та суміжних законодавчих актів	Центральні та місцеві органи влади визначають вимоги до даних, необхідних для визначення потреби в ресурсах, та переглядають стимули трансфертів вирівнювання, щоб визначити кошти для послуг як в стаціонарних закладах, так і на рівні громади.	Надати реалістичну оцінку загальних ресурсів, наявних у середньостроковій перспективі, щоб розподілити їх на витрати для підтримки реформи соціальних послуг відповідно до Програми дій уряду.
Скласти плани витрат з урахування вартості на основі стратегічного плану та плану дій на перехідний період.	Центральні та місцеві органи влади складають спеціальні програми видатків для сфери соціальних послуг.	Показати конкретні цілі, програми, завдання та їхню вартість, а також як вони сприятимуть створенню вартісності суспільних вигод.

Узгодити наявні сукупні ресурси з конкретними планами витрат.	Оцінка низхідних обмежень витрат і висхідних потреб у витратах	Дійти згоди щодо середньострокових видатків на різні програми соціальних послуг .
Визначити середньострокове розміщення ресурсів.	На основі достовірних даних ресурси розміщуються згідно з конкретними результатами логічної схеми плану дій на перехідний період.	Представити персоналу політику витрат, обмежену сукупними ресурсами.
Встановлюються межі конкретних видатків для першого року системи середньострокового бюджетного планування [напр., асигнування на соціальні послуги, які враховують ефективність розміщення ресурсів між соціальними послугами в стаціонарних та на рівні громади для різних груп клієнтів].	Підготовка річного бюджету для соціальних послуг	Забезпечити врахування узгоджених рівнів видатків та критеріїв ефективності розміщення ресурсів у бюджетах соціальних послуг, складених центральними та місцевими органами влади .
Забезпечити виконання бюджету згідно з бюджетними намірами.	Облік, звітність і контроль за витратами використовуються під час виконання річних бюджетів, виділених на соціальні послуги.	Запобігти значним відхиленням від річного бюджету та системи середньострокового бюджетного планування.
Забезпечити досягнення бажаних результатів згідно із стратегічним планом та планом дій на перехідний період.	Стимули для працівників Рахункової палати, КРУ, та галузевих міністерств проводити аудит та оцінку фактичного виконання політики соціальних послуг.	Узгодити стимули з вартісністю суспільних вигод в сфері соціальних послуг.

Відсутність ефективних зв'язків між стратегічним планом, планом дій на перехідний період та бюджетним процесом, за досвідом більшості країн-членів ЄС, була єдиною найбільш важливою причиною незадовільних результатів на стратегічному і оперативному рівнях реформування соціальних послуг. В минулому системи прийняття рішень було розбито на процеси розробки і проведення політики, планування і складання бюджету, які відбувалися незалежно один від одного. Іншими причинами незадовільних результатів політики в країнах-членах ЄС були: непрогнозованість фінансування в межах бюджету від одного року до наступного; неможливість визначити ресурси згідно з пріоритетами політики – частково через те, що складання бюджету розглядалося як процес річного фінансування, а не як процес, що ґрунтується на політиці; ; відсутність відповідного рівня делегованих повноважень для управління ресурсами; а також короткотермінове планування річних бюджетів і недалекоглядне корегування протягом бюджетного року, що призводило до покладання надмірних зобов'язань. Щоб уникнути цих помилок, необхідно повністю інтегрувати систему середньострокового бюджетного планування для соціальних послуг до ключових політичних інструментів уряду [див. главу 3, таблицю 3.1] та щорічного Закону про

Бюджет, а також використати технічну допомогу Світового банку в розмірі 65 млн доларів США під рубрикою “Проект модернізації державних фінансів”, яку спрямовано на розвиток єдиної системи управління державними фінансами та укріплення інституційного потенціалу Мінфіну.

Глава 5.2 Оцінка витрат та формування бюджету соціальних послуг: роль показника питомої вартості послуг та розробка моделі його застосування в Україні

Вступ

Розробка концепції собіварті соціальних послуг, як складової створення альтернативи переважному використанню послуг в стаціонарних закладах, в першу чергу має на меті створити перспективи для клієнта і дати змогу персоналу і організаціям побачити, як здійснюється допомога клієнтам [дітям і родинам, людям похилого віку, інвалідам та іншим групам] і за якою ціною. Зараз підрахунки собівартості соціальних послуг є неадекватними і враховують лише заробітну платню, комунальні та капітальні витрати за винятком витрат на управління та адміністрацію, навчання персоналу і т.ін. [див. главу 3]. Закон “Про соціальні послуги” має на меті різними шляхами розширити підтримку клієнтам через роботу соціальних працівників, адміністративного персоналу, прийомних батьків, працівників, що надають допомогу на дому та іншого персоналу. Щоб визначити, скільки буде витрачено на задоволення потреб одного клієнта, необхідно встановити, скільки витрачається на задоволення потреб одного клієнта в системі стаціонарних соціальних послуг і соціальних послуг на рівні громади. Таким чином, урядові потрібно встановити, скільки отримує клієнт з кожної послуги, потім визначити вартість кожного з цих значень, а потім усе підсумовувати. Такий підхід допоможе створити основу для формування реалістичних бюджетів і трансфертів вирівнювання [див. главу 5.3] на надання соціальних послуг.

Якщо з’ясовано, скільки коштує година часу соціального працівника [назвемо його „x”] і якщо відомо, що, наприклад, за один тиждень конкретний клієнт [наприклад, дитина у прийомній сім’ї] отримує шість годин догляду, тоді вартість соціальної роботи на задоволення потреб цієї дитини протягом тижня складатиме:

x помножити на 6 годин

Крім цього, якщо клієнт [наприклад, дитина у прийомній сім’ї] отримує догляд у сім’ї/на дому п’ять днів на тиждень, а щоденна вартість догляду у прийомній сім’ї є у, вартість догляду у прийомній сім’ї складатиме:

у помножити на 5

х та у є собівартість, виражена у вигляді послуги на годину чи на день. Якщо дитина більше не отримує ніяких послуг, тоді загальна тижнева вартість цієї послуги для дитини складатиме:

[х помножити на 6] плюс [у помножити на 5]

Це доволі приблизні підрахунки, але вони допомагають показати зв'язок між потребами клієнта [в цьому випадку прийомної дитини], послугами і витратами. Складнішим є підрахунок точних значень х та у. Справжня вартість візитів соціального працівника до клієнта складається не лише з розміру індивідуальної заробітної платні та значних непрямих витрат, таких як внески до пенсійного фонду та інші нарахування на заробітну платню. Вона повинна включати витрати на адміністративний персонал, частку витрат на обслуговування офісу, управління відділом і т.ін. Порівнюючи витрати і послуги, немає сенсу сперечатися стосовно того, яка група соціальних працівників обходиться дешевше за іншу, хоч вони й мають однакову кількість соціальних працівників, якщо витрати на одну з них включають асигнування на адміністративний персонал, навчання, проїзд і т.ін.

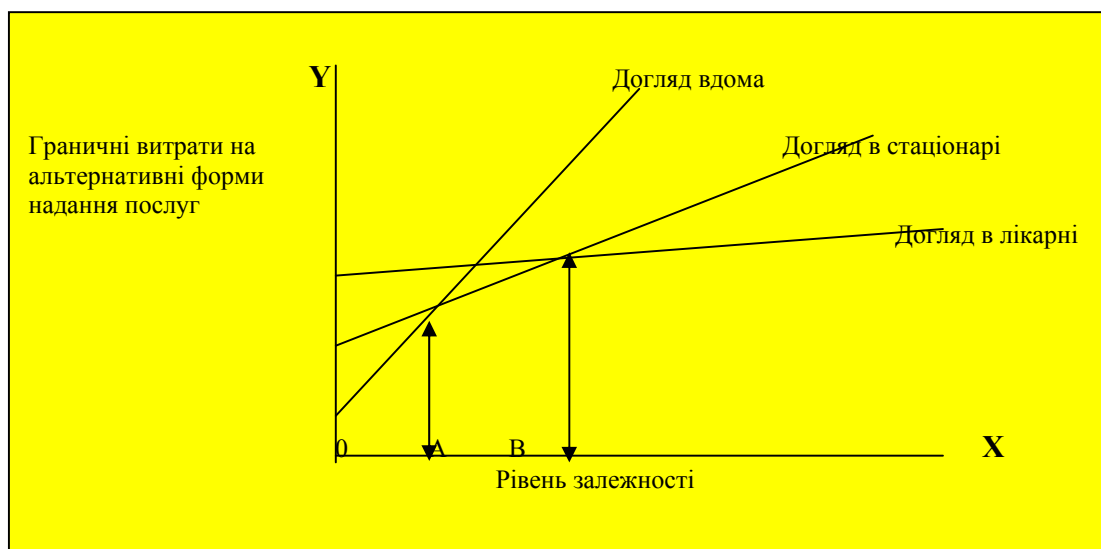
Секрет точного розрахунку вартості полягає в тому, знати, яким чином враховувати різні складові години часу соціального працівника або дня догляду у стаціонарній установі. Це завжди було недосконалою наукою, але що точніше враховуються всі категорії видатків на послугу, то краще розуміння реальних витрат та повніші дані про наслідки надання соціальних послуг на рівні громади – для дітей, людей похилого віку, та інвалідів. Тому визначення собівартості є важливим для розробки Програми дій уряду та Закону “Про соціальні послуги” з трьох причин:

- визначення і оцінка накладних витрат на надання стаціонарних соціальних послуг і соціальних послуг на рівні громади: наприклад, на пряме управління, обслуговування відділів і послуги від обласних, районних і міських відділів;
- визначення витрат, які необхідно включити в ціни для використання в процесі опрацювання і укладання контрактів на надання соціальних послуг недержавними організаціями [НДО] або постачальниками соціальних послуг з приватного сектору;
- необхідність впровадження моделі *збалансованості у наданні послуг*, яка спрямовує і впливає на асортимент та поєднання соціальних послуг, необхідних для задоволення широких потреб клієнта, а також допомагає оцінити зв'язки між собівартістю, граничними витратами та потребами клієнта в контексті відповідності до цілей політики.

Складання широкої картини: Створення збалансованості у наданні послуг

Увага до собівартості відбиває загальне бажання уряду України до вдосконалення - рентабельності, вартісності суспільних вигод та результатів для клієнта, а також необхідність визначення різних шляхів досягнення однакового рівня користі для клієнтів з найменшими втратами для державних фінансів. Справді, модель збалансованості обслуговування стала визначною особливістю, на якій ґрунтується реформування соціальних послуг у країнах-членах ЄС. Схеми 5.2.1 та 5.2.2, подані нижче, ілюструють, яким чином модель збалансованості обслуговування може застосовуватись до послуг для людей похилого віку і дітей:

Схема 5.2.1: Збалансованість у наданні послуг – послуги для людей похилого віку

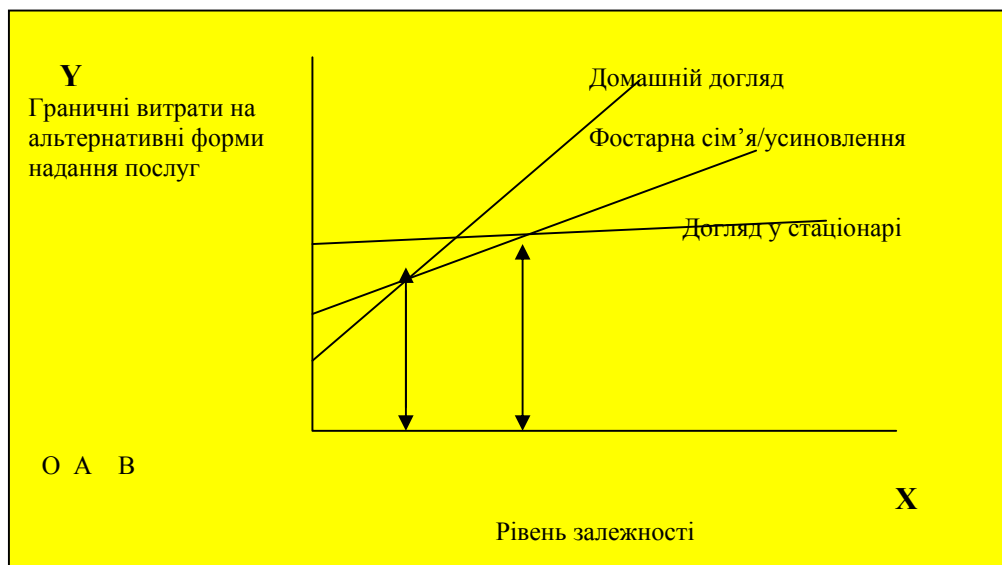


По горизонтальній осі [X] вимірюються деякі особливості людей похилого віку, через які вони потребують соціальних послуг – рівень залежності: характеристики, які збільшують вартість догляду по мірі зростання ступеню складності та нездатності піклуватись про себе. По вертикальній осі [Y] вимірюються граничні витрати на альтернативні форми догляду – догляд у лікарні, стаціонарному закладі чи вдома [догляд за місцем проживання]. Ці витрати, необхідні людині похилого віку, зацікавленій в досягненні певного рівня активності: наприклад, у виконанні завдань [або у допомозі при їх виконанні], потрібних для повсякденного життя.

Вибір найбільш ефективної форми догляду за людиною похилого віку є простим: в кожному випадку вибирається та форма догляду, яка має найнижчу граничну вартість. Із схеми видно, що, якщо людина похилого віку має ступінь залежності на відтинку OA, тоді найбільш рентабельним видом догляду є догляд вдома; якщо ж ступінь залежності опиняється на відтинку AB, найбільш рентабельним видом є догляд у стаціонарі, а на відтинку від B і далі – догляд у лікарні.

Модель збалансованості обслуговування використовується у країнах-членах ЄС для охоплення інших груп клієнтів – наприклад, дітей, інвалідів, хронічно хворих і т.ін.. Наприклад, моделями надання послуг для дітей, що перебувають у групі ризику і потребують захисту, можуть бути: догляд вдома під наглядом соціальних служб, догляд в прийомній сім'ї/усиновлення або ж догляд у стаціонарному закладі, як це **показано** нижче, на схемі 5.2.2.

Схема 5.2.2: Збалансованість у наданні послуг – послуги для дітей



Модель збалансованості обслуговування, акцентуючи увагу на досягненні підвищення рентабельності, розширюючи надання послуг і покращуючи результати для клієнтів, створила інституційну структуру для механізму соціальних послуг “замовник-постачальник” [див. главу 5.1], яка відділяє фінансування, замовлення соціальних послуг та управління ними від процесу надання соціальних послуг. Метою цього нового організаційного механізму було забезпечити, щоб урядові відомства зосередились на розробці стратегічних напрямів політики, визначенні собівартості різних видів послуг, оцінці граничних витрат¹, ефективному управлінні державними фінансами та незалежній системі

¹ Граничні витрати є додатковими до загальних витрат на послугу, які необхідно враховувати в разі появи кожного додаткового клієнта. Тому розширення надання послуг, що охоплюють різні нестационарні послуги, може призвести до найму нового персоналу, який надаватиме ці послуги. Це значно збільшить обсяг загальних витрат, оскільки вони включатимуть витрати на заробітну платню, адміністративні витрати, витрати на проїзд і навіть додаткові офісні витрати та витрати на комунальні послуги. З іншого боку, стаціонарні послуги мають фіксовані і перемінні витрати, які суттєво не змінюються з обсягом наданих послуг. Тому граничні витрати для нестационарних послуг можуть бути вищими, ніж на стаціонарні послуги на певному рівні надання послуг. (Byford et. al. 2003)

перевірки якості; тоді як різноманітні організації [в т.ч. урядові організації, неприбуткові неурядові організації та комерційні підприємства] повинні укладати контракти – з органами центральної та місцевої влади - на надання широкого і інноваційного спектру соціальних послуг, який відбиває зміни у демографічних тенденціях, зміни у широкому спектрі соціально-економічних проблем, які постали перед суспільством, а також необхідність підвищувати вартісність суспільних вигод, відходячи від дисбалансу, викликаного надмірною довірою до дорогого і часто неефективного стаціонарного надання послуг.

Оцінка та підрахунки собівартості в межах моделі *збалансованості обслуговування* для соціальних послуг є важливими, коли необхідно мати більш чітку картину щодо загальних витрат у конкретних сферах надання послуг. Це також корисно для визначення показників динаміки собівартості – тобто, забезпечити однаковий обсяг видів діяльності, включених до показників, у всіх областях, щоб полегшити їх порівняння – див. таблицю 5.2.1 нижче, яка надає приклад того, як оцінка собівартості повинна структуруватися для соціального працівника, який надає послуги на рівні громади:

Таблиця 5.2.1: Оцінка собівартості – приклад

Оцінка витрат та собівартості	Вартість (базовий рік X)	Примітки
Заробітна платня	Вартість в X році	Інформацію необхідно буде отримувати з обліку співробітників, що ґрунтується на структурному аналізі в областях, містах і районах. Сума, віднесена до заробітної платні, повинна бути середньою між середнім мінімумом і середнім максимумом витрат на заробітну платню.
Витрати на зарплатню	Вартість в X році	Відрахування роботодавців до пенсійного фонду та інші податки на заробітну платню
Накладні витрати	Вартість в X році	Інформація повинна ґрунтуватися на визначенні частки витрат на заробітну платню, яка припадає на адміністративні та управлінські накладні витрати. Таку інформацію необхідно буде отримувати на основі комплексного вивчення витрат на адміністративний та управлінський апарат, які припадають на одного соціального працівника.
Капітальні накладні витрати	Вартість в X році	Ця інформація повинна ґрунтуватися на частці витрат на експлуатацію/комунальні послуги та витрат на адміністративну/офісну роботу
Проїзд і таке інше	Вартість в X році	Вартість користування приватним автомобілем або громадським

Робочий час	Кількість тижнів в рік та годин на тиждень	транспорт для відвідування клієнтів
Безпосередні контакти з клієнтами	Кількість годин, проведених з окремими клієнтами на тиждень (наприклад, 1 година на клієнта на тиждень)	Тут необхідно враховувати щорічну відпустку і вихідні дні, визначені законодавством [державні свята]. Також слід зробити припущення щодо кількості лікарняних днів і днів на підготовку/навчання. В цих підрахунках слід виокремити час, який соціальний працівник витратив на діяльність, пов'язану з клієнтом. Це дає змогу підрахувати вартість години, витраченої на діяльність, пов'язану з клієнтом. Це не те ж саме, що і вартість години, проведеної з клієнтом.

Оцінка собівартості може мати різні призначення, але певні принципи залишаються за будь-якої ситуації:

- Вона повинна бути всебічною.
- Вона повинна відповідати використанню послуги, але бути здатною до об'єднання з іншими даними.
- Вона повинна відбивати граничну вартість альтернативи на дальню перспективу².
- Дані повинні бути оновленими.

Докладніше про ці принципи йдеться нижче.

Всебічна оцінка

Підрахунки собівартості повинні включати фінансові значення усіх складових послуги, таких як персонал, комунальні послуги, утримання будівель і т.ін.. Певна підтримка буде від організації [-ій], яка [-і] її надає [-ють], наприклад, управління, виплата заробітної платні чи адміністративні витрати. Це є валова сума витрат організації. Внески від інших організацій або бюджетів також потребують уваги; послуга може спільно фінансуватися департаментами праці та соціального захисту і освіти, або ж за послугу може заплатити сам користувач.

Відповідність способам використання послуг

Один клієнт навряд чи користується весь тиждень усією командою соціальних працівників. Команда зазвичай надає підтримку групі клієнтів, і кожен клієнт може бачити одного соціального працівника протягом однієї години чи двох. Так само

² Вартість альтернативи – це вартість альтернативного використання активів, передбачених на надання певної послуги.

клієнт, який отримує догляд у стаціонарі, буде одним із групи, що користується конкретними послугами – наприклад, умовами для відпочинку. Тому собівартість повинна враховувати те, як люди користуються послугами, і конкретизувати заходи, які кожна з них передбачає. Такий підхід нагадує обчислення догляду в лікарні, який обчислюється в ліжко-днях [тобто в кількості днів, проведених пацієнтом у лікарні], тому догляд у стаціонарі може обчислюватися днями або тижнями. Однак, таке ‘вимірювання інтенсивності’ послуги не підходить для соціальних послуг на рівні громади; одна година або один контакт між соціальним працівником і клієнтом є більш адекватним.

Об'єднання даних

Для багатьох процесів, особливо для економічної оцінки, оцінювання собівартості є лише першим кроком. Хоча обчислення використання послуги та витрат на кожного клієнта є інтуїтивно правильним, оскільки саме так надаються соціальні послуги на рівні громади, дані необхідно скласти щоб полегшити розуміння або впливати на процес прийняття рішень. Наприклад, низка аналізів конкретних випадків, що змальовують ситуації з конкретною групою клієнтів [наприклад, діти, які потребують догляду у прийомній сім'ї, або люди похилого віку, які потребують догляду на дому] і витрати, пов'язані з допомогою, яку вони отримують протягом певного періоду часу від різних служб чи організацій [департаментів праці та соціального захисту, сім'ї молоді та спорту, освіти, охорони здоров'я] можуть пролити світло на важливі питання. Якщо можна отримати дані стосовно великої групи молодих людей, тоді є можливість вивчити різницю у витратах на їхні соціальні послуги, а також дослідити зв'язок між потребами, реагуванням на ці потреби, витратами і результатами. Об'єднання даних щодо витрат можна потім, зазвичай досить легко, класифікувати для конкретних груп за віком, статтю, потребами і т.ін.

Вартість альтернативи

Рішення про те, чи керуватися короткостроковою або ж довгостроковою перспективою є вирішальним кроком в оцінюванні витрат. ‘Гранична витрата’ – це вартість допомоги одному додатковому клієнту і може бути підрахована з будь-якої перспективи, але у соціальних послугах короткотермінове оцінювання рідко є адекватними, оскільки вони передбачають, що більше людей можуть завжди отримати допомогу, використовуючи існуючі ресурси. Іншими словами, політика, що ґрунтується на короткотермінових витратах, створює враження, що скільки б додаткових клієнтів не потребували допомоги, поточна низка послуг має можливість їм допомогти. Короткотермінові граничні витрати, визначені для стаціонарного закладу, показали б додаткові витрати на одного клієнта – можливо, витрати на додаткове харчування, шафку для речей і т.ін. Але, уявімо, що стаціонарний заклад є майже заповненим. Має бути якась межа кількості ‘додаткових’ клієнтів, яких можна втиснути до закладу. П'ять або шість

додаткових клієнтів можуть серйозно погіршити якість догляду та викликати потребу в додаткових працівниках.

Оцінювання довгострокових граничних витрат враховує фінансові наслідки необхідного розширення. Оскільки про сучасне відомо більше, ніж про майбутнє, зазвичай довгострокові граничні витрати підраховуються приблизно, використовуючи короткострокові середні показники, які включають усі види надходжень, а також витрати на експлуатацію будівлі та обладнання (капітальні) і накладні витрати – на управління, персонал і адміністрування.

Потреба в інформації про витрати виникає з необхідності вибирати між альтернативами. Ресурси обмежені: то ж чи повинен уряд України обладнати нові стаціонарні заклади, чи слід підтримати послуги, спрямовані на допомогу людям в домашніх умовах? Так чи інакше, уряд матиме нездійснену користь [втрачену можливість] від наступної найкращої альтернативи. Вибір на користь збільшення стаціонарних закладів означатиме, що догляд за більшою кількістю дітей, людей похилого віку та інвалідів здійснюватиметься за кошт держави, але не буде жодного прогресу у наданні людям можливості отримувати допомогу в громаді і при цьому вести/зберігати нормальний спосіб життя, наскільки це можливо.

Тому вартість альтернативи відбиває втрачені для ресурсів можливості, а не втрачені суми. Оцінка собівартості для **волонтерів** є ще одним хорошим прикладом. У вартість використання відділами соціальних послуг праці волонтерів можуть входити витрати на набір, підготовку та поточні витрати на проїзд. Однак, ці виплати не компенсують волонтерам втрачений ними час на діяльність, пов'язану із соціальними послугами - керування мікро-автобусом або супроводження клієнтів до лікарні або рекреаційного центру. Волонтери можуть також залишити інші види діяльності – оплачувану роботу або відпочинок, які теж будуть втраченими через використання часу на роботу волонтера. Тому сума грошей, які отримують волонтери на витрати, не є показником повної або ж соціальної вартості їхнього внеску.

Дані про вартість

Інформація щодо собівартості повинна застосовуватися в період, протягом якого виконується політика або використовується послуга. У разі надто тривалої затримки послуги можуть змінитися, що зробить дані про вартість неактуальними.

Індекси інфляції є корисними, якщо вихідна інформація, на якій ґрунтується собівартість, отримана більше, ніж рік тому, але потрібно вибирати точний індекс, оскільки вартість послуг часто зростає нерівномірно. Наприклад, річні плата і ціни на догляд у лікарні для людей похилого віку можуть мати інші темпи зростання, аніж послуги на рівні громади для тієї ж групи клієнтів.

Згори-донизу чи знизу-догори

Існують два підходи до оцінювання собівартості. Один відомий як низхідний, другий – як висхідний. При низхідному підході всі витрати об'єднуються і діляться на одиниці діяльності. При висхідному підході враховуються різні ресурси, спрямовані на надання послуги, і визначається вартість кожної. Сума цих вартостей, пов'язана відповідно з одиницею діяльності, і є собівартістю послуги.

Превагою низхідного підходу є те, що його застосування є відносно простим і від нього можна відштовхуватись у обговореннях витрат органів влади нижчих рівнів [обласних, міських, районних] на надання послуг. Він може бути дуже корисним, коли одиниці діяльності можуть бути як слід виміряні відносно асигнованих витрат, оскільки зміни орієнтовної вартості можуть стати інструментом управління в процесі моніторингу змін продуктивності та ефективності. Однак, особливо, коли проводяться порівняння між різними організаціями [стаціонарними закладами, які підпадають під законодавчий та адміністративний контроль МПСП, МОЗ, Міносвіти, Мінмолодьспорту] може бути складно забезпечити узгодженість визначень або, щоб усі витрати було враховано.

Цінність висхідного підходу полягає в тому, що при його застосуванні необхідно враховувати деталі всіх елементів послуги. Таким чином, він сприяє кращому розумінню послуг, вартість яких визначається, а також уважному розгляду зв'язків між системою роботи в організації і способом надання послуг. Висхідні оцінки не так просто здійснити, як низхідні, але в готовому вигляді вони є більш різносторонніми. Вони можуть продемонструвати, де відбуваються зміни у витратах, і їх можна застосувати для відображення запланованих змін. Тому для більшості процесів висхідний підхід до оцінювання собівартості є кращим.

Розробка моделі калькуляції собівартості соціальних послуг

Розробка моделі калькуляції собівартості соціальних послуг на рівні громади повинна базуватись на модульному підході, який складається з чотирьох етапів:

- **Опис** – компоненти послуги;
- **Визначення** – види діяльності і одиниця обчислення;
- **Оцінювання** – фінансові наслідки елементів послуги;
- **Підрахунок** – собівартість.

В цьому розділі описуються кожен з чотирьох етапів, які необхідно об'єднати в модель підрахунку собівартості урядом України.

Опис

Зрозумілий опис є важливим відправним моментом, оскільки він забезпечує, щоб у собівартість було включено усі аспекти соціальної послуги. Для цього необхідно скласти список таких елементів, як експлуатація будівель, їхню кількість, шкалу

заробітної платні та робочі години персоналу, який має різні професії і ролі, а також обслуговування офісів і плани поїздок. В процесі необхідно визначити те, що можна назвати „прихованими витратами” – наприклад, витрати, сплачені безпосередньо іншими організаціями.

Облік видатків є ідеальною основою для оцінювання вартості послуги, але різниця між організаційною і обліковою практикою в органах місцевої влади або інших постачальників послуг означає, що до статей „центру витрат” необхідно включити різні елементи або ж виключити їх звітти. Тому двічі важливо робити детальний опис послуги, щоб можна було оцінити повноту даних про фінансову діяльність. Ще однією перевагою точного опису є те, що він висвітлює ті аспекти послуги, які здаються безкоштовними – наприклад, це може бути надання неурядовій організації будівлі без орендної плати. Волонтери також часто здаються безкоштовним ресурсом, але окрім вартості їхнього навчання та інших витрат, може ще бути вартість альтернативи волонтерським послугам.

Визначення

Мета цього етапу – скласти список усього, що робить послуга, а також вирішити питання щодо одиниці обчислення, що дасть можливість підрахувати собівартість. Для деяких послуг визначення одиниці обчислення є відносно простою справою. Наприклад, молоді люди зазвичай перебувають у стаціонарі протягом певної кількості тижнів, а люди похилого віку, які отримують послуги догляду вдома, отримують ці послуги певну кількість разів на тиждень. В кожному випадку буде визначена кількість місць, а також часто буде показник місткості [100 відсотків місткості означає, що вільних місць немає]. Це є наочні приклади результатів послуг і вони визначають логічну одиницю обчислення.

В інших випадках заклади, які нібито займаються однією справою, можуть насправді відповідати за різні види діяльності. Наприклад, стаціонарний заклад може також надавати денний догляд особам, які не перебувають на стаціонарному обслуговуванні. Якщо інші види діяльності не будуть ретельно описані і на них не будуть розподілені загальні витрати, вартість одного ліжка стаціонарного закладу буде значно дорожчою, ніж вона є насправді.

Для деяких послуг в закладах розділити їх на різні види буде ще складніше. Наприклад, сімейний центр [який надає підтримку сім'ям з дітьми, яким потрібна допомога] може забезпечити для дітей денний догляд і в той же час приймати направлених до нього осіб з інших служб, а також виконувати низку рекреаційних функцій для всієї громади. Тому, враховуючи багатоцільові типи центрів послуг, може виникнути необхідність у кількох одиницях обчислення – по одній на кожен елемент.

Подібні труднощі можуть виникнути і з послугами на рівні громади [виїзні послуги] які можна визначити як соціальні послуги, що надаються одним штатним співробітником [який часто працює в команді] окремим клієнтам або групам

клієнтів. Ці клієнти можуть з'являтися в офісі цієї команди, але виїзний персонал також їздить до їхніх домів або в інші місця [в лікарню, стаціонарний заклад або прийомну сім'ю]. Соціальні працівники або персонал допомоги вдома з територіальних центрів є найбільш поширеним прикладом, а найочевиднішою одиницею обчислення є година часу соціальної роботи. Однак багато інших видів діяльності окрім безпосереднього контакту з клієнтами становлять частину робочого навантаження, наприклад, контакти з іншими професіоналами, ведення записів по справі, планування зустрічей або поїздки на зустрічі. Тому обчислювати години продуктивної праці [тобто години, які штатний співробітник повинен відпрацювати за контрактом] часто є менш адекватним, ніж обчислювати одиницю, яку часто називають 'контакт з клієнтом' і яка відображає час, витрачений на всі види діяльності, що забезпечують безпосередній контакт.

Важливо визначити точний критерій обчислення діяльності [чисельник собівартості], а також отримати показник загальних витрат [знаменник собівартості], оскільки без цієї інформації важко визначити собівартість, яка повинна скласти основу для встановлення цін і укладання контрактів на надання соціальних послуг з НДО чи іншими постачальниками послуг, а також для закладення бюджетів, відповідних до послуг, що надаються державними закладами. Очевидно, що узгодженість є життєво важливою при проведенні порівняння показників собівартості в різних областях або між постачальниками послуг. Зазвичай є можливість скласти повну картину того, скільки і яких послуг використовує кожен клієнт [наприклад, діти, люди похилого віку та інваліди] протягом певного періоду, підрахувати собівартість і потім екстраполювати результат для з'ясування загальної вартості надання соціальних послуг.

Оцінювання

Цей етап потребує досить багато часу, і не в останню чергу через складнощі в отриманні інформації щодо конкретної послуги. Департаменти, які надають послуги, можуть виявляти небажання пояснювати, як витрачаються їхні бюджети, посилатися на брак даних або не хотіти пояснювати витрати на інноваційні соціальні послуги. За таких умов в жодному разі не слід нехтувати обговореннями обґрунтування та мети визначення собівартості з фінансовими працівниками і менеджерами; чим ретельніше департаменти/служби, які надають послуги, займаються оцінюванням, тим точнішими будуть результати.

Ймовірність того, що фінансові системи департаментів або організацій можуть не відповідати вимогам проведення аналізу собівартості і що вони не зможуть надати необхідну інформацію, є причиною того, що на проведення етапу оцінювання виділяється багато часу. Крім цього, дані про вартість, отримані від постачальників соціальних послуг повинні бути оновленими, але ця вимога може не відповідати фінансовому циклу. Однак в областях, містах і районах застосування виробничого обліку може полегшити завдання, оскільки зараз фінансові менеджери щомісяця отримують оперативні дані щодо витрат на соціальні послуги, закладених у бюджет. Однак щодо інших компонентів витрат, особливо тих, що розглядаються

як внутрішні поповнення [наприклад, коли витрати приймають форму виплат або трансфертів в межах одного департаменту], бюджет може значно відрізнятись від показників, обчислених наприкінці фінансового року.

Підрахунок

Коли усю інформацію зібрано, її необхідно звірити, щоб впевнитись, що всі елементи послуг було включено і що всі компоненти були відповідно відпрацьовані. Наприклад, експлуатаційні витрати, пов'язані із стаціонарним закладом [витрати на утримання персоналу або на комунальні послуги] є поточними витратами і зазвичай подаються щороку, але будівля, в якій розташована служба, зазвичай може простояти довше ніж рік, а тому є довгостроковою інвестицією. Однак підрахунок собівартості буде легшим, якщо довгострокові інвестиції можна подати у формі, відповідній до витрат на прибуток, що дозволить подати загальні витрати як єдину суму. Метод підрахунку вартості альтернативи капіталу є одним з таких рішень. Наприклад, можна припустити, що кращим альтернативним використанням капіталу є інвестувати його з метою отримання відсотків протягом еквівалентного терміну експлуатації, який дорівнює, скажімо, шістдесяти рокам. Тому вартість альтернативи капіталу підраховуються як постійний потік готівкових платежів або щорічних платежів, які зменшують одноразову виплату протягом терміну експлуатації будівлі.

Як і багато іншого, інформація про капітальні витрати може бути подана у різний спосіб на різних рівнях місцевої влади, але важливо обчислювати ступінь зносу предметів, вартість яких знижується протягом терміну їхньої експлуатації – наприклад, меблів або комп'ютерного обладнання. Тому необхідно використовувати найбільш адекватну цифру. Останнє завдання – провести ретельне об'єднання інформації, отриманої на етапах *визначення* та *оцінювання*. Мета – підрахувати собівартість кожної послуги або виду діяльності, пов'язаної з конкретним видом соціальної послуги, оскільки це є найкращим способом оцінки довгострокових граничних витрат. Цього можна досягти, скорегувавши загальну вартість послуги так, щоб вона відображала визначену (-і) одиницю (-і) обчислення. Очікується, що клієнти, які отримують допомогу завдяки соціальним послугам, користуватимуться більше ніж однією послугою [наприклад, людина похилого віку може користуватися доглядом вдома та рекреаційними закладами, або дитина, яка потребує догляду та захисту, може користуватися прийомною родиною і психіатричною/консультаційною допомогою]. Щоб мати змогу з'ясувати загальну вартість допомоги кожному клієнту, необхідно реєструвати їхнє користування різними послугами, потім обчислюється собівартість для кожної послуги і ця цифра корегується, щоб врахувати частоту і тривалість використання послуги кожним клієнтом. Зразок наведено нижче в рамці:

Підрахунок собівартості на основі частоти і тривалості догляду

П'ятнадцятирічній дівчині дозволили отримати допомогу в стаціонарному закладі, підвідомчому Обласному відділу охорони здоров'я. Там вона провела дев'ять місяців, а потім рік жила у прийомній сім'ї, наданій Відділом у справах сім'ї та молоді. Вона була вагітна і протягом року не відвідувала школу ще до того, як послупити у стаціонар. Вона не хотіла жити зі своєї родиною. Під час перебування у стаціонарі та у прийомній сім'ї вона послідовно зустрічалася з трьома соціальними працівниками в середньому протягом 1 години щотижня, а також відвідувала психіатричний заклад. Вона радилася з лікарем і відвідувала жіночу консультацію перед тим, як народити здорового хлопчика.

Медико-соціальна комісія зібралася, щоб прийняти рішення щодо вимог до послуг, які б задовольнили її потреби. Соціальний працівник дав оцінку прийомним батькам і можливості помістити дівчину у прийомну сім'ю, персонал стаціонарної установи надавав їй послуги протягом 9 місяців, а прийомна сім'я надавала їй послугу протягом 1 року. Дівчина не мала змоги піклуватися про дитину, і дитину віддали на всиновлення. Соціальний працівник і суди мусили займатися процесом всиновлення дитини.

За допомогою інформації про *частоту* та *тривалість* використання послуг, можна оцінити загальну вартість догляду за цим клієнтом протягом 19 місяців і визначити, кому були виплачені ці кошти.

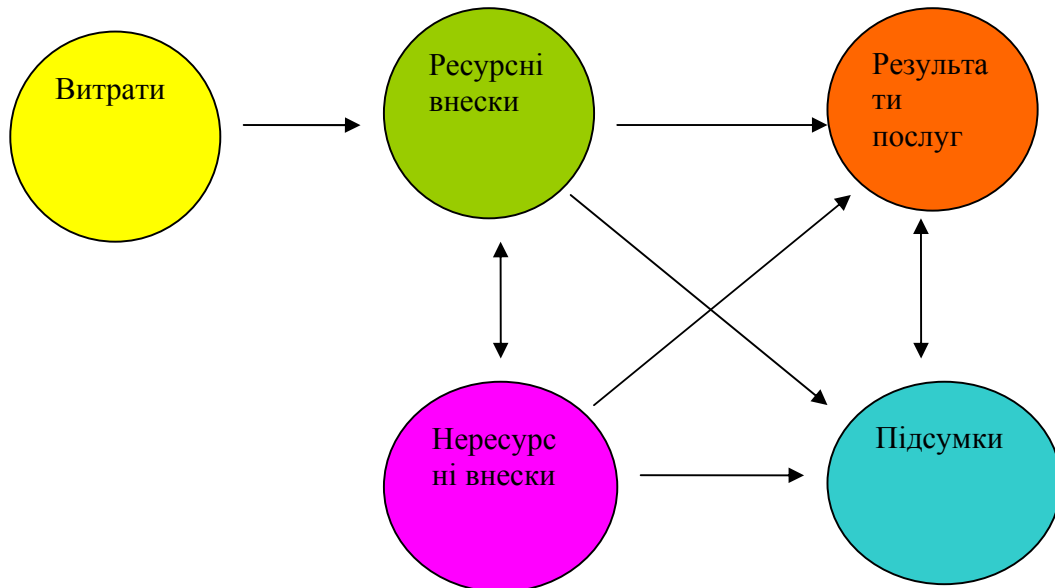
Витрати та економічна оцінка

Викладення основних принципів моделі оцінювання собівартості до цього моменту лише зачепило деякі аспекти цієї методики. В цьому розділі аналіз проводиться дещо глибше і пропонуються способи обчислення того, що на перший погляд може здатися таким, що не підлягає обчисленню. Як описано вище, походження витрат можна представити у такій формі:



Однак, Закон “Про соціальні послуги” стосується не лише надання послуг. В першу чергу він опікується впливом на життя клієнтів та їхніх родин. Мета – покращити їхній добробут за допомогою заходів, які обмежать соціальну ізоляваність і

соціальне виключення; покращити зв'язки і сприяти фізичному і соціальному благополуччю. Схематично цю гуманну картину соціальних послуг можна подати у такій формі:



Ця схема відома як **модель виробництва добробуту** і її можна підсумувати у такий спосіб: *ресурсні внески* – це працівники, будівлі та обладнання [капітальні витрати], які складають соціальну послугу і які можна підсумувати у грошовому еквіваленті як витрати. Проміжні *результати* [тобто рівень діяльності, утвореної послугою] можна обчислити як рівень постачання, обіг або обсяг надаваних послуг. *Нересурсні внески* обчислити не так легко, але вони допомагають пояснити суттєву різницю між начебто схожими послугами. Вони можуть включати соціальні особливості середовища, в якому здійснюється догляд, а також характеристики, індивідуальні риси і ставлення менеджерів, персоналу та клієнтів. *Підсумками* цієї системи є зміни у добробуті клієнтів та їхніх родин [наприклад, зменшення рівня ізоляції, покращення умов життя, зменшення ізоляції та бідності]. Увага до окремої особи означає, що в системі надання соціальних послуг не забуватимуть, що різні клієнти реагуватимуть по-різному, навіть якщо отримують схожі комбінації ресурсних витрат.

Модель виробництва добробуту є основою значної частини економічної оцінки соціальних послуг. Вона визначає структуру, пояснює, обґрунтовує і уточнює, чому необхідно зібрати певні дані та провести певні типи аналізу, вона також допомагає тим, хто визначає політику, менеджерам і персоналу трактувати результати більш осмислено. Якщо компоненти є добре визначеними, тоді можна визначити і логічні зв'язки між ними. Наприклад, між ресурсними внесками [сумарними витратами] і остаточними підсумками [продуктами] соціальних послуг, наданих різним групам клієнтів, існує очевидний причинний зв'язок, але цей

зв'язок опосередкований проміжними результатами та різними комбінаціям нересурсних внесків.

Загальна система оцінювання собівартості: пілотні проекти

Розробка схеми оцінювання собівартості є важливим фактором забезпечення відповідних витрат і фінансування соціальних послуг на рівні громади (у спосіб, який створює умови для їхньої довготривалої життєздатності), як частини моделі *збалансованості обслуговування*, яка зменшує рівень надмірної довіри до надання послуг в стаціонарах. Розробка такої схеми потребуватиме створення бази даних у вигляді **Національного переліку соціальних послуг** [НПСП] у всіх областях, містах і районах [щодо розробки баз даних див. главу 5.3]. Таку базу даних, протягом більш тривалого терміну, необхідно буде класифікувати за конкретними параметрами та для конкретних груп клієнтів [наприклад, людей похилого віку, інвалідів, сімей і дітей]. В багатьох областях перспектива створення такої бази даних, яку потрібно узгоджувати з усіма ключовими галузевими міністерствами, на яких законом покладено відповідальність за соціальні послуги, а також Мінфіном, який несе фінансову відповідальність за схвалення бюджетів місцевих рівнів, може викликати певну тривогу. Однак ця база даних не повинна створюватися відразу і може бути випробувана на низці обраних груп клієнтів чи конкретних послуг – наприклад, тих, які надаються молодіжними і сімейними командами і/або територіальними центрами – у низці пілотних областей, міст і районів.

База даних буде не лише системою збору даних, вона запропонує різним рівням влади:

- можливість підбирати інформацію для НПСП на узгодженій основі та у спосіб, який дасть змогу використовувати ці дані для визначення собівартості соціальних послуг;
- схему, яка допоможе створенню системи визначення цін на послуги, щодо яких укладатимуться контракти з НДО та інших постачальниками послуг;
- можливість створення ефективних систем для управління соціальними послугами на місцевому рівні, а на державному – для визначення і реалізації політики та моніторингу;
- можливість проводити експерименти з розробки стандартів, що ґрунтуються на собівартості, на відміну від системи, що ґрунтується на нормах, які не ґрунтуються на економічних критеріях.

Забезпечення узгодженості в областях, містах і районах щодо способу визначення і реєстрації інформації буде найбільшою проблемою. І питання вартості збору цих даних не стане винятком через вплив на будь-які заходи економічного характеру, пов'язані з величезною різницею у фінансових і організаційних структурах.. Справді, після визначення структури формальних замовників, разом з механізмами укладання контрактів, для постачання соціальних послуг на рівні громади системи надання послуг ще більше ускладнять становище. Тому важливо, щоб створення бази даних НПСП почалось ще до офіційного впровадження системи замовлення та

надання різних видів соціальних послуг. Щоб подолати деякі з цих перешкод або, принаймні, послабити їхню дію, наведений вище комплексний метод було спрощено, і окреслені нижче кроки і формати слід розглядати як плацдарм, від якого потрібно рухатися в напрямку більшої точності в оцінюванні витрат і використанні цих даних для вдосконалення процесу підготовки бюджету для надання соціальних послуг.

Важливо також забезпечити, щоб дані про витрати відбивали однакові складові видатків і щоб кроки і формати створили прийнятні засади для параметрів асигнувань та розподілу видатків на послуги. Інтереси клієнта в НПСП є першорядними, оскільки важливо знати витрати на кожну послугу, якою користується кожен клієнт, і оскільки метою є збільшити ефективність соціальних послуг відповідно до Закону “Про соціальні послуги”.

Збір даних про витрати: крок за кроком

В цьому розділі йдеться про методи, які слід використовувати протягом першого року створення системи збору даних НПСП. Щоб полегшити просування цього процесу, зразки допоможуть різним рівням влади *підрахувати* витрати на існуючі послуги і дати *прогнозу оцінку* витрат на нові і інноваційні послуги. Ці зразки повинні допомогти владі місцевих рівнів визначати собівартість для основної частини послуг, які вони надають або надаватимуть у майбутньому. Іноді вартість надання послуги різним групам клієнтів складається з фактичних виплат і компонента середніх або розподілених витрат. Це може статися у випадку з доглядом у прийомній сім’ї, де витрати на щоденне утримання складатимуться з фактичної [щоденної] допомоги прийомній сім’ї та вартості частини витрат команди соціальних працівників, які відповідають за надання послуг догляду у прийомній сім’ї.

На початкових етапах метою буде розподілення якомога більшої частини існуючих витрат на соціальні послуги відповідно до параметрів обслуговування [в стаціонарі, в прийомній сім’ї, догляд вдома і т.ін.], а також об’єднати витрати на менеджерів і персонал, який забезпечує надання послуг. Це необхідно зробити, щоб отримати собівартість, яку потім через тривалість послуги можна буде пов’язати з конкретними клієнтами. Для досягнення цієї мети знадобиться метод визначення послуг, які необхідно включати в кожен процес обчислення витрат. Це завдання, вірогідно, буде складним через недосконалість теперішнього обліку в сфері соціальних послуг, різниці між областями і той факт, що в різних областях для однієї функції використовується різна термінологія. Однак, якщо окреслені нижче кроки буде здійснено, стане можливим подолати будь-які проблеми пілотного процесу і досягнути пристойного рівня узгодженості перед тим, як впроваджувати базу даних НПСП в національному масштабі.

Не варто шукати досконалості – краще зосередитись на планування і координації

Хоча певний ступінь точності є необхідним, абсолютної точності бути не може і вона не потрібна. Однак, для виконання цього завдання необхідно:

- створити проектну групу для розробки бази даних НПСП – група повинна складатися із професійн менеджерів в сфері соціальних послуг, спеціалістів в галузі інформації та фінансів;
- виділяти необхідну кількість часу на проведення оцінки собівартості – уникати швидких і поспішних висновнів щодо збору даних;
- використовувати існуюю систему обліку, а також дані, які є на даний момент;
- обчислювати всі видатки у валовому вигляді;
- включати до розоахунків вартості всі пункти, що містяться в зразках;
- забезпечити, щоб дані про витрати постійно оновлювались;
- щоб собівартість відображала спосіб, у який клієнти та їхні родини користуються кожною соціальною послугою, а також щоб ці дані можна було об'єднати і з'ясувати витрати на різні групи клієнтів чи типи послуг;
- використовувати оцінки собівартості існуючих послуг для прогнозної оцінки собівартості нових та інноваційних соціальних послуг на рівні громади.

Кроки в процесі підрахунку собівартості

В наведеній нижче таблиці 5.2.2 на основі попередніх розділів цієї глави показано зв'язок між *кроками*, *завданнями* і *наголосами*, а також приведено коментарі щодо *методології*.

Таблиця 5.2.2: Кроки у підрахунку собівартості

Кроки	Завдання	Наголос	Методологічні спостереження
1	Опис	Визначення часток видатків на соціальні послуги, віднесених до різних груп клієнтів	Першим кроком є визначення частки видатків на соціальні послуги, що відповідає заходам для клієнтів. Там, де йдеться про прямі витрати на послуги, вибір бюджетних статей повинен бути досить простим. Складніше визначити витрати на закупи та укладання контрактів. Якщо на місцевому рівні влади відсутня точна інформація, було б доцільно отримати суму, витрачену на укладання контрактів і закупи, на основі оцінки витрат на ці статті за останні три

			<p>роки. Накладні витрати не враховуються на етапі Кроку 1, а включаються до процесу, окресленому в Кроці 4. Великі витрати, які викривляють картину в області, місті або районі, необхідно зафіксувати і включити до звіту коротке пояснення. Важливо пам'ятати, що ці підрахунки повинні проводитися кожним відділом обласного рівня, який відповідає за соціальні послуги, щоб витрати інших відділів не були виключені. Наприклад, якщо послуги з денного перебування надаються відділом освіти, тоді їх не слід включати до витрат відділу праці і соціальної політики.</p>
2	Визначення	Зарахування виплат клієнтам та їхнім родинам або виплат їхнього імені	<p>Другий крок повинен визначити усі виплати від імені клієнтів на 'поточні витрати і витрати на розміщення'. Прикладом служать оплата транспорту, відпусток, обладнання, оплата придбаних послуг [наприклад, догляд у прийомній сім'ї]. У випадку зі стаціонарним розміщенням, фактичні виплати слід записати як 'поточні витрати і витрати на розміщення'. В деяких випадках одноразові виплати можуть бути дуже великими – наприклад, витрати на пристосування житла, всиновлення або придбання транспортних засобів для інвалідів. Їх необхідно зарахувати безпосередньо як 'одноразові виплати'. Щоб зарахувати поточні витрати на розміщення – наприклад, у стаціонарному закладі чи прийомній сім'ї – необхідно визначити поденні або ж почасові витрати. Усі виплати,</p>

			включені до Кроку 2, повинні мати безпосередній зв'язок з окремими клієнтами. Після зарахування їх в Кроці 2, їх можна об'єднати у загальні видатки на статті для 'людей похилого віку', 'дітей' або 'інвалідів'. Як мінімум, кожна область повинна мати інформацію щодо кількості клієнтів і середній обсяг послуг, який отримує кожен з них. Всі інші витрати будуть пов'язані з послугами, наданими персоналом, погодинна вартість яких визначатиметься у Кроках 3 і 4.
3	Визначення	Оцінювання прямих витрат на послуги	Третій крок повинен визначити і об'єднати складові витрат команд співробітників, окремих осіб або центрів, включаючи стаціонарні заклади, які безпосередньо мають справу з клієнтами та їхніми родинами. Мета – з'ясувати загальні витрати в місці надання кожної прямої послуги – чи то індивідуальним працівником, чи членом команди, чи то центром. Іноді може виникнути необхідність висунути кваліфіковані припущення, оскільки система обліку не виокремлює місця надання послуг. За таких обставин оцінки повинні відображати вартість послуги в місці її надання і включати якомога більше того, що забезпечує здійснення послуги. Тому витрати на експлуатацію будівлі і приміщень необхідно включити, але виключити капітальні витрати або витрати на оренду.
4	Оцінювання	Розподіл і формування витрат на управління, непрямих та накладних	Цей крок визначає, яку частину непрямих витрат потрібно приписати

		витрат	кожній послугі. Оскільки різні департаменти [охорони здоров'я, праці та соціального захисту, освіти, у справах сім'ї та молоді] організовані по-різному, кожній області доведеться на власний розсуд обирати метод, який вони використовуватимуть (але цей метод необхідно зазначити у звіті). Головна мета полягає в тому, щоб розподіл якомога реальніше відображав вплив непрямих витрат на загальну вартість послуги, що розглядається. У багатьох випадках найкраще буде: (а) додати частину непрямих витрат до витрат кожної команди; (б) розподілити витрати команди між її окремими членами. Стандартним підходом має бути рівний розподіл непрямих витрат між усіма командами, яким надається підтримка. Типи команд, які необхідно враховувати у непрямих витратах, включають: менеджерські команди, розташовані в головному офісі, адміністративні команди, команди управління кадрами і т.ін.
5	Підрахунок	Підрахунок собівартості	Всі інші витрати, покриті за рахунок статей витрат на різні групи клієнтів, визначених під час реалізації Кроку 1, потрібно включити в загальну суму, яку можна назвати 'залишком'.

Під час створення схеми визначення собівартості важливо визначити, яким чином непрямі витрати повинні додаватися до прямих витрат на послуги. У схемі, наведеній нижче у таблиці 5.2.3, наводяться деякі рекомендації:

Таблиця 5.2.3: Рекомендації щодо схеми визначення собівартості

Категорія витрат	Розподіл
------------------	----------

Управління	Повинні враховуватись всі витрати на управління послугами - від директора і нижче.
Навчання	Однаковий обсяг повинен додаватись до витрат на весь персонал, на який можна використати бюджет на навчання. Наприклад, якщо навдання охоплює лише персонал нестационарних закладів, витрати слід розділити між усім персоналом у цій категорії.
Транспорт	Загальні внутрішні витрати на транспорт рівномірно розподіляються на весь персонал, який в межах своєї роботи може користуватися послугами транспорту. Однак прямі витрати на перевезення окремих клієнтів відносити на окремих клієнтів. Якщо мікроавтобус належить стаціонарному закладу, його потрібно включити у прямі витрати цього закладу.
Управління кадрами	Додавати до витрат на персонал, розділивши їх рівномірно на весь персонал, який працює у сфері соціальних послуг.
Фінанси	Додавати до витрат на весь персонал, який працює у сфері соціальних послуг – основними видами діяльності є облік, заробітна платня та рахунки.
Адміністрація	Додавати до витрат тих команд, які користуються адміністративними послугами.
Інформаційні технології	Можна віднести до витрат Кроку 5, якщо йдеться не про ІТ в межах окремої одиниці – наприклад, стаціонарного зплкпду.
Юридичні послуги	Якщо ці витрати не можна віднести до конкретного клієнта, їх слід віднести до витрат, Кроку 5.
Переговори щодо укладання контрактів	Додавати до витрат на команди, пропорційно розділивши їх між командами, які користуються контрактними послугами.

Зразки оцінки собівартості

Ці зразки створено, щоб допомогти обчислювати собівартість конкретних послуг. В якості прикладів подано п'ять ключових послуг, а шоста узагальнена версія, Зразок 6, була додана на випадок, якщо послуги не відповідають жодній з інших категорій. Ці зразки включають:

- стаціонарні заклади
- команди
- багатоцільові центри
- догляд у прийомній сім'ї/всиновлення
- зовнішні або замовлені послуги
- інші види [якщо пп.1-5 не підходять]

Зразок 2: Оцінка собівартості для команд соціальної служби

Тип видатків	Витрати	грн. на рік
Прямі витрати на створення умов для надання послуг (Крок 3)	Витрати на заробітну платню. Включають* 1. Управлінський персонал 2. Оперативний персонал 3. Адміністративний/офісний персонал 4. Обслуговуючий персонал 5. Технічний персонал	
	Внутрішні витрати: 6. Їжа 7. Друк, канцелярське приладдя і т.ін. 8. Прибирання 9. Засоби зв'язку 10. Інше	
	Витрати на експлуатацію приміщень: 11. Електроенергія 12. Водопостачання 13. Опалення 14. Технічне обслуговування	
Частка витрат на управління/непрямих витрат (Крок 4)	Загальне управління 15. Директор 16. Старші менеджери 17. Спеціалісти 18. Навчання 19. Транспорт 20. Фінанси 21. Адміністрація 22. Витрати по контрактах Загальні витрати команди на рік	
	Загальні витрати команди на тиждень (поділити загальні витрати на кількість тижнів, протягом яких команда працює з клієнтами –напр., 52 тижні)	
	Собівартість клієнто-години послуги (поділити витрати на тиждень на кількість годин роботи з клієнтом)	

* Заробітну платню, надбавки і на нарахування на фонд заробітної платні

Примітки:

Стандартною одиницею діяльності персоналу, що працює в команді [виїзного] є година роботи з клієнтом. “Робота” включає контакти з клієнтом, контакти з іншими професіоналами, ведення записів, аналітична робота, планування зустрічей або поїздки на зустрічі. Наряди команди, навчання

та інші непрямі заходи, які не можуть бути пов'язані з конкретними клієнтами, повинні реєструватись як неклієнтський час. Варто зауважити, що робота з групами клієнтів знизить витрати команди. Наприклад, година роботи з десятима інвалідами повинна розглядатися як десять клієнто-годин послуги.

Зразок 3: Багатоцільові центри

Тип видатків	Витрати	грн. на рік
Прямі витрати на створення умов для надання послуг (Крок 3)	Витрати на заробітну платню. Включають* 1. Управлінський персонал 2. Оперативний персонал 3. Адміністративний/офісний персонал 4. Обслуговуючий персонал 5. Технічний персонал	
	Внутрішні витрати: 6. Їжа 7. Друк, канцелярське приладдя і т.ін. 8. Прибирання 9. Засоби зв'язку 10. Інше	
	Витрати на експлуатацію приміщень: 11. Електроенергія 12. Водопостачання 13. Опалення 14. Технічне обслуговування	
Частка витрат на управління/непрямих витрат (Крок 4)	Загальне управління 15. Директор 16. Старші менеджери 17. Спеціалісти 18. Навчання 19. Транспорт 20. Фінанси 21. Адміністрація 22. Витрати по контрактах	
	Загальні витрати на рік	
	Загальні витрати на тиждень (поділити загальні витрати на кількість тижнів, протягом яких центр працює)	
	Собівартість клієнто-години послуги (поділити витрати на тиждень на кількість годин надання послуг клієнту)	

* Заробітну платню, надбавки і на нарахування на фонд заробітної платні

Примітки:

Багатоцільові центри – це служби, що працюють лише в робочі години і не надають притулок на ніч. Вони можуть надавати послуги інвалідам, людям похилого віку, дітям та сім'ям, а також іншим групам клієнтів. Послуги, які вони пропонують, можуть надаватися різними способами і охоплювати реабілітацію, консультування, соціальну роботу, денний догляд і т.ін. Враховуючи різноманітність заходів, що проводяться центром протягом години послуг, загальна кількість клієнто-годин послуги повинна бути одиницею для підрахунку собівартості.

Зразок 4: Догляд у прийомній сім'ї і/або всиновлення

Тип видатків	Витрати	грн. на рік
Прямі витрати на створення умов для надання послуг (Крок 3)	Витрати на заробітну платню. Включають* 1. Управлінський персонал 2. Оперативний персонал 3. Адміністративний/офісний персонал	
Додаткові витрати	Інші пов'язані з послугою витрати: 4. Витрати (персонал) 5. Друк, канцелярське приладдя і т.ін. 6. Рекламні оголошення 7. Залучення і відбір прийомних батьків 8. Засоби зв'язку 9. Навчання прийомних батьків 10. Виплати прийомним батькам 11. Інше	
Частка витрат на управління/непрямих витрат (Крок 4)	Загальне управління 12. Старші менеджери 13. Допомога спеціалістів 14. Навчання 15. Транспорт 16. Фінанси 17. Адміністрація 18. Переговори щодо укладання контрактів Загальні витрати на рік на надання послуг щодо догляду у прийомній сім'ї	
	Загальні витрати на тиждень (річні витрати, поділені на 52)	
	Собівартість на одну дитину у прийомній сім'ї (поділити витрати на тиждень на кількість годин надання послуги клієнту)	

*Заробітну платню, надбавки і на нарахування на фонд заробітної платні

Примітки:

Догляд у прийомній сім'ї і/або всиновлення не є широко розповсюдженою практикою в сфері надання соціальних послуг в Україні. Тому ця послуга визначається так: “дитина або молода особа, яку соціальний працівник перевіз до домогосподарства, в якому їй надається цілодобова підтримка сімейного типу людьми, які не є її біологічними батьком і/або матір'ю”. Термін догляду у прийомній родині дорівнює кількості ночей, які дитини/молода особа спала у прийомному домі. Щоб з'ясувати вартість одного дня догляду у прийомній сім'ї, потрібно врахувати два окремі компоненти – щотижневу/щомісячну допомогу, яка виплачувалась безпосередньо прийомним батькам, і собівартість залучення і підтримки прийомних батьків. Для того, щоб зібрати ці дані, використовується найпростіший метод визначення компоненту, пов'язаного з собівартістю, який полягає в тому, щоб просто порівну поділити цю вартість між усіма дітьми у прийомній родині, або усиновленими, за конкретний період.

Зразок 5: Підрахунок вартості замовлених соціальних послуг

Тип видатків	Витрати	грн. на рік
Прямі витрати	Витрати на персонал замовника (Заробітну платню, надбавки і на нарахування на фонд заробітної платні і т.ін.)	
Додаткові витрати	Інші пов'язані з послугою витрати: *Витрати (персонал) *Друк, канцелярське приладдя і т.ін. *Рекламні оголошення *Залучення і відбір постачальників послуг * Засоби зв'язку *Навчання постачальників послуг * Інше	
Частка витрат на управління/непрямих витрат (Крок 4)	Загальне управління *Старші менеджери * Допомога спеціалістів *Навчання *Транспорт *Фінанси *Адміністрація *Переговори щодо укладання контрактів Загальні витрати на рік на замовленні послуги	
	Загальні витрати на тиждень (річні витрати, поділені на 52)	
	Собівартість (поділити на кількість чинних контрактів, а потім поділити це число на 7, щоб перевести на щоденну основу)*	

* Дані для підрахунку собівартості замовлених послуг повинні стосуватися витрат, пов'язаних з наданою клієнту послугою, а не з витратами працівника

Примітки:

Практика замовлення соціальних послуг, згідно з Законом “Про соціальні послуги”, повинна розширитися в майбутньому як засіб створення *змішаної економіки* і урізноманітнення та збільшення обсягів надання послуг, і як альтернатива – в межах *збалансованості обслуговування* – переважного використання стаціонарних послуг. Тому зразок, поданий вище, враховує таке розширення. Одиницею діяльності є витрати на день, які складаються з (1) вартості послуги, та (2) витрат на персонал замовника, якому доведеться контролювати зміст та якість всіх аспектів такої системи надання послуг. Тому цей зразок стосується лише завдань замовника послуг.

Зразок 6: Загальний – для послуг, які не відповідають Зразкам 1-5

Тип видатків	Витрати	грн. на рік
Прямі витрати на створення умов для надання послуг (Крок 3)	Витрати на заробітну платню. Включають* 1. Управлінський персонал 2. Оперативний персонал 3. Адміністративний/офісний персонал 4. Обслуговуючий персонал 5. Технічний персонал	
	Внутрішні витрати, пов'язані з послугою: 6. Їжа 7. Витрати (клієнти і персонал) 8. Друк, канцелярське приладдя і т.ін. 9. Прибирання 10. Засоби зв'язку 11. Інше	
	Витрати на експлуатацію приміщень: 12. Електроенергія 13. Водопостачання 14. Опалення 15. Технічне обслуговування	
Частка витрат на управління/непрямих витрат (Крок 4)	Загальне управління 16. Директор 17. Старші менеджери 18. Спеціалісти 19. Навчання 20. Транспорт 21. Фінанси 22. Адміністрація 23. Переговори щодо укладання контрактів	
	Загальні витрати на рік Загальні витрати на тиждень (поділити загальні витрати на кількість тижнів, протягом яких надається послуга)	
	Собівартість на одного клієнта (поділити тижневі витрати на кількість одиниць діяльності, щоб підрахувати вартість на одиницю діяльності)	

Систему оцінки собівартості в сфері соціальних послуг, окреслену вище, було розроблено в межах проекту DFID СРСПУ³ та подано, у вигляді технічних завдань, до Світового банку та уряду України для просування вперед у цій фундаментальній сфері політики. Очікується, що технічну роботу буде виконано завдяки компоненту позики УФСІ на соціальні послуги. Масштаби технічних завдань охоплюють:

- аналіз поточних бюджетних процесів та адміністративних процедур, які використовуються для визначення собівартості соціальних послуг в стаціонарних зкладах та на рівні громади;
- створення логічної і простої системи оцінки собівартості, яка будується на аналітичних схемах, викладених в цьому документі проекту DFID СРСПУ та в інших джерелах з цього предмету, а також охоплює всі види та рівні надання соціальних послуг для дітей, людей похилого віку та інвалідів;
- визначення інформаційних потреб/потоків та створення моделі управління інформаційними системами [в т.ч. системою облікової звітності], яка потрібна для підтримки, контролю та оцінки існуючої системи соціальних послуг, а також запровадження нових та інноваційних соціальних послуг на рівні громади;
- ретельне опрацювання моделі собівартості, в т.ч. детального плану впровадження для аналізу наслідків витрат⁴;
- проведення тренінгів на рівні центрального уряду та для персоналу обласного рівня щодо основ системи собівартості – в т.ч. розробка навчальних програм та матеріалів та навчання за місцем роботи;
- спрямування процесу розробки та впровадження моделі собівартості для соціальних послуг;
- розробку плану поширення системи оцінки собівартості соціальних послуг в масштабах всієї країни.

³ Див. доповідь проекту DFID СРСПУ “Технічні завдання для технічної допомоги з економічної оцінки собівартості соціальних послуг”, документ, підготовлений для Світового банку, DFID/BSAL, Київ, (2006е).

⁴ Аналіз наслідків витрат (АНВ) є подібним до аналізу ефективності витрат (АЕВ). Але на відміну від АЕВ, АНВ використовує більше одного критерію результативності. Економічні оцінки повинні враховувати як витрати, так і результати фінансового втручання на логічній основі. АЕВ менше підходить для соціальних послуг, оскільки в багатьох випадках втручання в соціальні послуги направлені не на єдиний результат. АНВ дає можливість оцінити витрати і результати, після визначення основних структур, складу, процедур та результатів, що впливають на собівартість послуги.

Словник ключових термінів для розрахунку собівартості соціальних послуг

Розміщення і розподіл: Коли витрати, дебетовані до однієї статті бюджету, ґрунтуються на врахуванні фактичних даних, таких як обсяг роботи, це називають *розміщенням*. Коли витрати дебетуються до кількох статей бюджету, але немає обґрунтування рішень щодо того, як слід ділити витрати, це називають *розподілом* – наприклад, щодо пропорційності витрат на персонал, який надає різні послуги на перетині окремих відомств або бюджетних рядків.

Щорічна рента: Це прибуток, який може приносити певна сума грошей щороку, якщо її інвестувати під певну процентну ставку або за певним курсом.

Вартісність суспільних вигод: Стосується принципових заходів із вдосконалення послуг, а також підвищення результативності та економії при наданні послуг.

Бюджет: Це кошти, розміщені на початку року на виконання певної послуги або функції. Це також план, виражений у грошових значеннях.

Капітальні витрати: Це витрати на речі з терміном служби більше року – будівлі, меблі, обладнання.

Прямі витрати: Витрати на ресурси, безпосередньо пов'язані з наданням послуг.

Ресурсні внески: це ресурси [наприклад, персонал і капітал], які забезпечують клієнтів і їхні родини послугами та допомогою.

Граничні витрати: Це збільшення загальних витрат на послуги, необхідне для врахування кожного додаткового клієнта.

Змішана економіка: Передбачає баланс між державним/урядовим і приватним/НДО секторами в наданні послуг.

Вартість альтернативи: Це ціна альтернативного використання активів інвестованих у створення послуги.

Підсумки: Стосуються визначення, чи зміни у благополуччі, розвитку і добробуті відбулися внаслідок наявності **чи** відсутності конкретної соціальної послуги.

Результати: Стосуються рівня активності, якого досягла послуга.

Собівартість: Це вартість ресурсів [ресурсних витрат], використаних для створення послуги, поділена на рівень активності [результат], якого вона досягла.

Глава 5.3 Дотації вирівнювання та надання соціальних послуг. Формулювання програми змін

Вступ

В багатьох країнах-членах ЄС та країнах, що щойно приєдналися до Європейського Союзу, соціальні послуги фінансуються переважно за рахунок трансфертів від центрального уряду. За останні 20 років відбувся поступовий перехід від фрагментарних дотацій під конкретні потреби до систем консолідованих пакетів субсидій загального призначення. В Україні міжбюджетні фінансові стосунки набули певних рис системи пакетних субсидій. Систему пакетних субсидій відбиває система, що лежить в основі Бюджетного кодексу, а спосіб визначення критеріїв у формулі обчислення дотацій вирівнювання (в яку закладено і соціальні послуги) враховує очікуваний відносний попит різних груп населення на окремі види послуг [освіту, медицину, соціальні послуги]. Таким чином, забезпечення горизонтальної рівності є, очевидно, метою політики уряду.

Втім, кількість критеріїв, які використовуються для формул розподілу асигнувань, у різних країнах ЄС далеко не однакова. Останні можна поділити на кілька видів¹:

- Складні системи, в які закладено численні критерії, що враховують різноманіття витратних потреб, собіварті і місцевих податкових баз: Велика Британія, Швеція, Данія, Норвегія.
- Країни, зосереджені [при визначенні витратних потреб] на меншій кількості ключових критеріїв - Нідерланди, Бельгія, Португалія.
- Спрощені системи, головним критерієм для яких є кількість населення - Іспанія, Греція, Італія.

В загальних рисах, складніші системи властиві країнам з вищим рівнем функціональної децентралізації, де адміністративні одиниці як правило мають надійні джерела місцевих граничних доходів, за рахунок яких, на додаток до пакетних трансфертів від центрального уряду, фінансуються соціальні послуги. В більшості країн-членів ЄС та у нових членах, наприклад, Польщі, головним джерелом місцевих граничних доходів є податки на нерухомість. Однак, в Україні Бюджетний кодекс передбачає високий рівень функціональної децентралізації в умовах, коли місцеві граничні доходи ненадійні і збираються з вузької податкової бази, до якої не входять податки на нерухомість, а також в умовах, коли нормативні стандарти (які розробляються галузевими міністерствами) щодо *делегованих* функцій не беруться до уваги, що призводить до непрофінансованих або недофінансованих повноважень. Крім того, трансферти вирівнювання як правило спрямовані на послуги в стаціонарних закладах і не розповсюджуються на великий

¹ Swainiewicz (2003)

спектр соціальних послуг на рівні громади, які відносяться до повноважень конкретних рівнів місцевої влади відповідно до статті 91².

Крім того, в трансферти вирівнювання закладено стимули використання послуг в стаціонарних закладах (за умови, що показник R_i у формулі стосується лише кількості клієнтів у стаціонарних закладах) особливо тих, що перебувають під “парасолькою” системи праці, соціальної політики і освіти. Такий стимул призводить до хибних наслідків, оскільки скорочення кількості стаціонарних закладів або кількості осіб, що там перебувають, веде до зменшення обсягу трансфертів вирівнювання на здійснення функцій, делегованих місцевим органам влади. Отже, що більшою є заповненість стаціонарних закладів, і що довше клієнти там перебувають, то більшими є трансферти вирівнювання на соціальні послуги. Оскільки перебування у стаціонарному закладі, в цілому, коштує більше [див. главу 3, таблиці 3.5-3.9 та 3.11-3.15], то в результаті платники податків в Україні сплачують більше за соціальні послуги. Тому у влади місцевих рівнів майже немає стимулів працювати над розвитком альтернатив на рівні громади. Таким чином, лише шляхом формування, під керівництвом згуртованої обласної адміністрації, єдиного бюджету соціальних послуг як в стаціонарних закладах, так і в громаді, можна визначити ефективність розподілу асигнувань і вирішувати питання оптимального шляху розподілу коштів між 25 областями [а також Києвом і Севастополем] і 633 органами місцевого самоврядування [містами і районами], що надають соціальні послуги понад 47 мільйонам користувачів. Необхідність єдиного бюджету і єдиної адміністративної структури стане ще нагальнішою в контексті застосування Закону "Про соціальні послуги" та пов'язаного з ним законодавства, які передбачають створення моделі “замовник-постачальник” на ліцензійно-контрактній основі.

Формула вирівнювання в контексті

Чинна структура формули вирівнювання, а також формули розподілу доходів³, недостатньо відповідає цілям політики щодо соціальних послуг, викладеним у Програмі дій уряду, і не дозволяє реалізувати напрями політики, передбачені Законом “Про соціальні послуги” та суміжними законодавчими актами. У більшості країн ЄС міжбюджетні фінансові стосунки не передбачають розмежування за принципом поділу на послуги в стаціонарних закладах та в громаді, а формула вирівнювання (в т. ч. показник, еквівалентний R_i) охоплює попит на обидва види послуг. Як наслідок, формула вирівнювання враховує різні групи населення, рівень ризику, що їм загрожує, та їхню потребу у соціальних

² Ситуація ускладнюється ще й тим, що, якщо 70% осіб, які перебувають у стаціонарному закладі походять з населеного пункту, підпорядкованого держадміністрації міста або району, тоді більша частка фінансування таких закладів припадає на бюджет відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

³ Дійсно, можна стверджувати, що дотація вирівнювання – це майже виключно вирівнювання доходів і не враховує різницю у витратних потребах і собіварті. Навіть якщо ця різниця береться до уваги, це здійснюється незрозумілим шляхом, який створює хибні стимули до використання стаціонарних закладів.

послугах, а не а не місце, де послуги надаються. Це дає змогу місцевим органам влади сформуванати *збалансованість у наданні послуг*, що найкраще відповідає демографічним і соціоекономічним умовам, які визначаються шляхом аналізу потреб [стаціонарний догляд, послуги прийомних сімей, догляд вдома – денний догляд або допомога вдома], врахувавши різницю в собіварті між різними видами послуг.

В більшості країн ЄС, таких як Велика Британія, Німеччина, Франція, Нідерланди, утворення національних структур для досягнення *збалансованості у наданні послуг*, означало закладення у формулу вирівнювання для соціальних послуг фіксованих видатків для дітей до 18 років, бездомних, осіб з фізичною і психічною інвалідністю, людей похилого віку [наприклад, 65 років і старше, від 75 до 84 років, старше 85], людей з хронічними захворюваннями [раком, ВІЛ/СНІД], меншин і т.ін. Однак на відміну від України, де формула розподілу трансфертів вирівнювання змінюється щоріку з прийняттям чергового Закону про Бюджет [див. примітку 28, главу 2], у країнах ЄС вона є постійною і зазнає суттєвих змін лише при оновленні даних перепису населення або змінах адміністративних кордонів територіальних одиниць, хоча, як в усіх системах, зміни в бік збільшення вносяться до технічного складу перемінних формул вирівнювання.

З урахуванням цих міркувань, ця глава накреслює низку заходів, які слід розглянути на форумах щодо політики в контексті необхідності перебудови формули вирівнювання таким чином, щоб вона враховувала цілі політики щодо соціальних послуг, викладені у Програмі дій уряду. Ця глава не містить рекомендацій щодо конкретної формули, а подає види даних та види перемінних, які слід розглянути при створенні формули вирівнювання, яка зробить ефективність розміщення ресурсів частиною реформи соціальних послуг.

Принципи і практика: існуючі суперечності в системах фінансування соціальних послуг

З аналізу в главі 2 зрозуміло, що між принципами, покладеними в основу Бюджетного кодексу, та відповідною практикою його впровадження виникли суперечності. Це особливо помітно в сфері соціальних послуг, де норми видатків використовуються для підрахунку потреб і для визначення обсягу трансфертів [від центрального уряду], щоб гарантувати кожній місцевій владі бюджет, в якому є достатньо ресурсів для реалізації рівнів видатків, передбачених нормами. Як зрозуміло з аналізу у главах 2 і 3, ці суперечності мають кілька прямих наслідків для досягнення *збалансованості у наданні послуг* і для просування політики, сформульованої в Законі “Про соціальні послуги”. Беручи до уваги означені суперечності та технічні міркування, проект DFID СРСПУ пропонує розглянути такі заходи:

- Враховуючи, що норми видатків на соціальні послуги є частиною формули трансфертів вирівнювання, а також те, що соціальні послуги підпадають під компетенцію МПСП, Міносвіти, МОЗ та Мінмолодьспорту, є потреба в

новому підході до формули. Це потребуватиме використання **інформації стосовно потреб**, яка містить демографічні та структурні характеристики населення кожної адміністративно-територіальної одиниці, і яку буде використано для формування основних детермінантів потреб у видатках для кожної функціональної категорії, включеної до формули. Застосування інформації стосовно потреб, гарантуватиме, що об'єктивну кількість фактичних або потенційних користувачів кожного виду послуг [в т.ч. соціальних послуг в стаціонарних закладах та на рівні громади] буде використано в формулі як для країни в цілому, так і для кожної адміністративно-територіальної одиниці. Це також усуне відмінності, що існують зараз, коли трансферти вирівнювання використовують різні *норми видатків* для подібних видів соціальних послуг, які надаються закладами різного підпорядкування - МПСП, Міносвіти та МОЗ, а останнім часом і Мінмолодьспорту – чиї починання щодо здійснення політики все більше фінансуються через тимчасові цільові дотації з державного бюджету.

- Для оцінки соціальних послуг можна створити формулу з посиланням на групи населення, перед якими уряд має конституційні і законодавчі обов'язки⁴ щодо забезпечення їх соціальними послугами в стаціонарних закладах та на рівні громади, в т.ч. дітей, інвалідів [з фізичною або психічною інвалідністю], хронічно хворих [ВІЛ/СНІД, туберкульоз], людей похилого віку [віком 65 років і старше], бездомних та людей, звільнених з місць позбавлення волі. Доход на душу населення, рівні безробіття та кількість людей, що отримують пенсії по старості та інвалідності повинні стати основними перемінними у визначенні оцінки потреб у видатках на соціальні послуги.
- Для оцінки адміністративних витрат, необхідно буде зважити кількість населення, як це передбачено формулою зараз, на кілька коефіцієнтів, які можна використати, щоб врахувати позитивний ефект масштабу.

Отримати інформацію стосовно потреб буде нескладно, оскільки всі області, райони, міста та селища мають доступ до демографічних даних, пов'язаних із соціальними послугами⁵. Таблиця, подана нижче, дає уявлення про демографічні дані, необхідні для інформації стосовно попиту:

Таблиця 5.3.1: Вимоги до демографічних даних

Необхідні дані	Джерело	Спосіб оновлення та коментарі
----------------	---------	-------------------------------

⁴ Див. доповідь проекту DFID СРСПУ “Наближення до європейських стандартів та європейський вибір: політика і законодавча база щодо соціальних послуг” (2006с)

⁵ Див. доповідь проекту DFID СРСПУ “Демографія, соціальна статистика та фінансові тенденції: аналіз та оцінка попиту і пропозиції щодо соціальних послуг в майбутньому” (2006а)

1. Загальне населення адміністративно-територіальної одиниці	Перепис населення	Корегуються за даними щорічного дослідження доходів та витрат домогосподарств або іншими статистичними даними для всіх рівнів територіального поділу, наприклад, природними змінами кількості населення, а також статистичними даними Держкомстату.
2. Населення адміністративно-територіальної одиниці працездатного віку (18 – 60 років)	Перепис населення	Корегуються за даними щорічного дослідження доходів та витрат домогосподарств та іншою статистичною інформацією
3. Населення адміністративно-територіальної одиниці працездатного віку (18 – 60 років)	Перепис населення	Корегуються за даними щорічного дослідження доходів та витрат домогосподарств та іншою статистичною інформацією
4. Частка домогосподарств адміністративно-територіальної одиниці, у багатоквартирних будинках і приватних будинках	Перепис населення	Корегуються згідно із статистичною інформацією адміністративно-територіальних одиниць. Корегуються згідно з даними щорічного дослідження доходів та витрат домогосподарств.
5. Доход на одного члена домогосподарства	Перепис населення	Дані опитувань, інші статистичні дані Держкомстату.
6. Частка видатків домогосподарства на Їжу (населення адміністративно-територіальної одиниці)	Щорічне дослідження доходів та витрат домогосподарств	Опубліковані дані для населення в цілому. Оновлюються згідно з результатами щорічного дослідження доходів та витрат домогосподарств.
7. Середня річна кількість безробітних, що проживають в межах адміністративно-територіальної одиниці	Місцеві відділення служби зайнятості	Оновлюються щорічно за інформацією обласних відділів міністерств.
8. Середня річна кількість домогосподарств, що отримують грошову допомогу	Обласні відділи МПСП	Оновлюються щорічно за інформацією обласних відділів міністерств
9. Кількість одержувачів пенсій за віком та інвалідністю, що проживають в межах адміністративно-територіальної одиниці	Пенсійний фонд	Оновлюються за щорічною інформацією Пенсійного фонду.

Для підрахунків потреб у видатках на соціальні послуги можна було б скористатися значною частиною методики, яка використовується в теперішній формулі, але як видаткову норму потрібно буде використати характеристики населення, а не кількість клієнтів в стаціонарних закладах. Однак, такі рекомендації повинні бути втілені в єдиному рівнянні, яке відбиває загальні потреби у видатках місцевої влади відносно середньої потреби на національному рівні. Саме цьому аспекту буде приділено увагу нижче.

Існуюча система фінансового вирівнювання в сфері соціальних послуг не повністю відповідає принципам української бюджетної системи, визначеній Бюджетним кодексом. Така невідповідність між декларованими принципами і фактичною практикою має небезпечні наслідки для розробки політики у сфері соціальних послуг. Якщо говорити конкретно, характеристики, привнесені різними щорічними

законами про державний бюджет в методику визначення трансфертів вирівнювання для соціальних послуг спричинили:

- недостатнє і неефективне надання соціальнх послуг на рівні місцевих органів влади;
- надмірне надання деяких послуг в стаціонарних закладах;
- слабкі стимули для надання альтернативних соціальних послуг на рівні громади відповідно до завдань політики Закону “Про соціальні послуги”.

Такі особливості в наданні соціальних послуг підсилюються системними недоліками чинної фінансової системи місцевої влади в Україні, що, в свою чергу, несприятливо впливає на державну видаткову політику, особливо щодо соціальних послуг:

- Місцева влада дуже обмежена щодо шляхів отримання граничних доходів. Хоча місцеві податки можуть змінюватись місцевою владою, існуючі місцеві податки та збори зазвичай складають біля 2 відсотків доходної частини місцевих бюджетів.
- Місцева влада має значні видаткові зобов’язання. А саме - місцева влада повинна фінансувати найдорожчі державні функції, тобто охорону здоров’я, освіту та соціальні послуги.
- В результаті такого становища виникає значний розрив між можливостями місцевої влади отримувати доходи та її спроможністю фінансувати свої державні зобов’язання.

Через обмежені можливості місцевої влади отримувати доходи з місцевих джерел вона дуже залежить від системи трансфертів вирівнювання і має схильність до перекручень і помилок незважаючи на такі ключові принципи, закладені в Бюджетному кодексі:

- Принцип **збалансованості бюджетів** [ст. 7 Бюджетного кодексу]
- Принцип **справедливості і неупередженості** [ст. 7 Бюджетного кодексу]
- Принцип **незалежності** [ст. 7 Бюджетного кодексу]
- Принцип **ефективності** [ст. 7 Бюджетного кодексу]

Ці принципи мають на меті гарантувати, щоб центральний уряд:

- делегував видаткові повноваження лише з відповідною фінансовою підтримкою та розподіляв фінансові ресурси на основі прозорих і об'єктивних критеріїв;
- надав можливість місцевим органам влади витратити свої доходи на власний розсуд та враховувати результативність своїх витрат.

Система міжбюджетних фінансових відносин повина відповідати цим принципам, і підхід до визначення трансфертів вирівнювання [на основі формули] повинен забезпечити застосування цих принципів на практиці. Оскільки центральний уряд делегує видатки на соціальні послуги місцевим владам, і в той же час намагається забезпечити якусь мінімальну якість та рівний доступ до послуг, він надає фінансові ресурси на вирівнювання [згідно з прогнозованими потребами у видатках] здатності місцевих влад забезпечити “делеговані” видатки. Прогнозована потреба у видатках визначається як добуток фінансових нормативів. Однак, у сфері соціальних послуг формула, як окреслено вище, використовує місцеві демографічні характеристики для визначення видатків на послуги в стаціонарних закладах, підпорядкованих МОЗ, але використовує кількість клієнтів та корегуючі коефіцієнти для стаціонарних закладів, підпорядкованих МПСП та Міносвіти. В загальних рисах, формула оцінки потреб у видатках має такий вигляд:

$$E_{xp_i} = N * N * K, \text{ де:}$$

N – фінансовий норматив

N – населення або кількість клієнтів

K – корегуючий коефіцієнт

Таблиця, подана нижче, підсумовує технічні подробиці перемінних, що використовуються для соціальних послуг, підпорядкованих МОЗ, Міносвіти та МПСП.

Таблиця 5.3.2: Перемінні, що використовуються для отримання оцінок фінансових потреб щодо соціальних послуг

	Фінансовий норматив	Обчислення структурних характеристик	Корегуючі коефіцієнти	Коментарі
Охорона здоров'я				
Охорона здоров'я на рівні областей	Фінансовий норматив залежить від: - загальних	Кількість населення	Коефіцієнт вікового складу Коефіцієнт відносної вартості охорони	

	<p>видатків на охорону здоров'я</p> <ul style="list-style-type: none"> - загальної кількості населення - частки обласних бюджетів на охорону здоров'я [відповідно до ст. 14 Бюджетного кодексу, дорівнює 0.354) - коефіцієнта частки зарплатні у видатках на охорону здоров'я [дорівнює 0.951] 		<p>здоров'я залежно від віку та статі [визначається Світовою організацією охорони здоров'я]</p>	
<p>Охорона здоров'я на рівні міст та районів</p>	<p>*Фінансовий норматив залежить від</p> <ul style="list-style-type: none"> - загальних видатків на охорону здоров'я - уточнена кількість населення [мінус населення, що обслуговується в закладах державного рівня та рівня міністерств] - частки районних/міських бюджетів на охорону здоров'я [відповідно до ст. 14 Бюджетного кодексу, дорівнює 0.646) - коефіцієнта частки зарплатні у видатках на охорону здоров'я [1.027] 	<p>Уточнена кількість населення [мінус населення, що обслуговується в закладах державного рівня та рівня міністерств]</p>	<p>Коефіцієнт вікового складу</p> <p>Коефіцієнт відносної вартості охорони здоров'я залежно від віку та статі [визначається Світовою організацією охорони здоров'я]</p> <p>Коефіцієнт різниці у вартості на одного клієнта між районами та містами [0.934; 1.065]</p>	
<p>Освіта на рівні</p>				

областей				
- Інтернатні заклади для дітей без батьківського піклування.	* Єдиний фінансовий норматив для освіти на одного учня. * Норматив залежить від наявних фінансових ресурсів. * Методика регулюється окремим законом.	Кількість учнів.	Корегуючий коефіцієнт для такого типу закладів [12.02].	
- Інтернатні заклади для дітей-інвалідів.	Див. вище	Кількість учнів.	Корегуючий коефіцієнт для такого типу закладів [6.6].	
- Спеціалізовані школи для дітей-інвалідів.	Див. вище	Кількість учнів.	Корегуючий коефіцієнт для такого типу закладів [2.5].	
Освіта на рівні міст та районів				Існує окремий коефіцієнт для загальноосвітніх шкіл, який залежить від кількості учнів в класі. Цей коефіцієнт вищий для класів, де менше учнів. Тобто, він заохочує існування класів з меншою кількістю учнів.
- Спеціалізовані школи для дітей-інвалідів.	Див. вище	Кількість учнів.	Корегуючий коефіцієнт для такого типу закладів (2.5).	
Освіта на рівні Києва/Севастополя				Кількість дітей у дитячих будинках сімейного типу передбачалась формулою, але лише для Києва /Севастополя. Однак, цю перемінну було вилучено з формули після внесення поправок до

				формули у вересні 2005 р.
- Спеціалізовані школи для дітей-інвалідів.	Див. вище	Кількість учнів.	Корегуючий коефіцієнт для такого типу закладів [2.5].	
Соціальні послуги				
- Стационарні заклади для людей похилого віку, інвалідів, дітей-інвалідів	Фінансовий норматив на одного клієнта в окремому закладі.	Кількість клієнтів на 1 січня.	Корегуючі коефіцієнти відсутні.	
- Притулки для неповнолітніх	Фінансовий норматив на одного клієнта в окремому закладі.	Кількість місць в кінці року	Корегуючі коефіцієнти відсутні.	
- Територіальні центри	Фінансовий норматив на одного клієнта в стаціонарних закладах. Фінансовий норматив на одного клієнта, що отримує послуги вдома .	Кількість клієнтів у стаціонарі на 1 січня. Кількість клієнтів, що отримують послуги вдома в містах на 1 січня. Кількість клієнтів, що отримують послуги вдома в сільській місцевості на 1 січня.	Корегуючий коефіцієнт для клієнтів, що отримують послуги вдома в сільській місцевості [га 2006 р. – 1.4].	

Недоліки та невідповідність вимогам методики оцінювання фінансових потреб щодо соціальних послуг

Кількість клієнтів в закладах, що надають соціальні послуги [переважно стаціонарних] є неефективним критерієм оцінки потреб у соціальних послугах, оскільки цей параметр не дає точного уявлення про попит на соціальні послуги в певній місцевості, адже кількість клієнтів в стаціонарних закладах є показником існуючої пропозиції таких послуг, а не попиту або потреби у соціальних послугах серед населення. Хоча соціальні послуги, підпорядковані МОЗ, МПСП та Міносвіти можуть мати різне спрямування, помітно, що групи клієнтів, яких вони обслуговують, та типи відображення попиту, дуже схожі. В той час, як ці державні чинники мають подібні риси щодо змісту та спрямованості послуг, які вони забезпечують, чинна формула застосовує різні підходи до визначення попиту на ці послуги, а також використовує різні нормативні критерії для однакових послуг в залежності від відомчого підпорядкування цих послуг. Такий **дезинтеграційний підхід до** визначення попиту на **взаємопов'язані** та **подібні** послуги має низку пагубних наслідків:

- Кількість зареєстрованих клієнтів у стаціонарних закладах неадекватно відбиває попит на соціальні послуги в адміністративно-територіальних одиницях.
- Використання різних перемінних для однакових послуг створює можливості для маніпуляцій з такою системою⁶.
- Переважання стаціонарних закладів у формулі заохочує використання цих закладів для надання соціальних послуг у всіх департаментах.
- Те, що формула не враховує послуги на рівні громади, перешкоджає місцевим ініціативам щодо надання альтернативних рентабельних соціальних послуг на рівні громади⁷.

Технічні міркування

Технічні міркування, наведені нижче, базуються на фактах, викладених вище:

- Хоча Бюджетний кодекс визначає чіткі принципи, згідно з якими повинна працювати бюджетна система, існуюча практика фінансового вирівнювання фактично не відповідає цим принципам. Крім того, невідповідність між принципами і практикою має значні наслідки для розробки та впровадження політики соціальних послуг.
- Принцип **збалансованості бюджетів** передбачає, що делеговані видатки повинні адекватно підтримуватись фінансовими ресурсами. Цей принцип зараз порушується, оскільки надання соціальних послуг не базується на **інформації стосовно потреб**. В результаті, немає також правильної оцінки фінансових ресурсів для задоволення потреб. Місцеві бюджети потрапили в ситуацію, коли вони мають недостатньо фінансових ресурсів, щоб забезпечити виконання мінімальних вимог щодо соціальних послуг, а це, в свою чергу, часто призводить до недостатнього та неефективного надання соціальних послуг.
- Принцип **справедливості і неупередженості** означає, що розподіл фінансових ресурсів на делеговані видатки повинен ґрунтуватися на

⁶ Схильність до маніпуляцій підсилюється тим, що, якщо 70% осіб, які перебувають у стаціонарному закладі походять з населеного пункту, підпорядкованого держадміністрації міста або району, тоді більша частка фінансування таких закладів припадає на бюджет відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Таке законодавче положення означає, що місцеві адміністрації зацікавлені, щоб цей рівень у 70% не порушувався.

⁷ В технічному плані та за відсутності оцінки собівартості послуг у стаціонарних закладах та на рівні громади, важко зробити компетентний висновок про те, наскільки рентабельними можуть бути послуги на рівні громади.

прозорих та об'єктивних критеріях. Цей принцип також порушується. Існуюча система фінансового вирівнювання дуже вразлива з точки зору можливих маніпуляцій. Хоча місцеві чиновники намагаються бути вигадливими в своїх діях, щоб подолати недоліки та прогалини бюджетної формули, практика, до якої вони вдаються, може також спонукати до 'гонитви за рентою' та підвищувати ризик корупції і неякісної звітності у наданні соціальних послуг.

- Принцип **незалежності** не застосовується належним чином. Хоча місцева влада формально не обмежена щодо свого фінансового суверенітету, система вирівнювання подає прозорі сигнали стосовно того, як саме слід витратити бюджетні ресурси на соціальні послуги. Іншими словами, теперішня система трансфертів вирівнювання на соціальні послуги не залишається неупередженою щодо витратних рішень місцевої влади, оскільки перемінні, які використовуються для оцінки потреб у видатках на соціальні послуги, однозначно підтримують використання стаціонарних закладів.
- Принцип **ефективності** залишається декларативним за своєю природою. Формула трансфертів вирівнювання визнає лише конкретні заклади [головним чином стаціонарні]. Тому будь-які місцеві ініціативи надавати соціальні послуги ефективнішими або продуктивнішими способами, які б гарантували кращі результати та відповідність ціни та якості, а також призвели б до скорочення стаціонарних закладів і до відповідного розширення альтернативних послуг, не вітаються системою фінансового вирівнювання.

Рекомендації

Беручи до уваги недоліки і неузгодженості, згадані вище, а також конкретні соціологічні дослідження та технічні міркування, до розгляду пропонуються такі рекомендації:

- Крім наближення бюджетної формули для соціальних послуг до **інформації стосовно потреб** [див. частину 1], інші рекомендації стосуються створення єдиного рівняння для всіх потреб у видатках на соціальні послуги місцевої влади відносно середньої потреби на національному рівні. Таке єдине рівняння включатиме послуги в стаціонарних закладах та на рівні громади і усуне практику використання різних систем оцінки потреб у видатках на соціальні послуги, підпорядковані МПСП, Міносвіти, МОЗ та Мінмолодьспорту.
- Створити систему визначення місцевих потреб у соціальних послугах. Це стосується попиту на соціальні послуги в конкретному населеному пункті

відносно попиту в інших адміністративно-територіальних одиницях країни. Тобто, необхідно буде визначити, яку частку в загальнонаціональному показнику складає кількість клієнтів та отримувачів соціальних послуг [стаціонарних та на рівні громади] в кожній адміністративно-територіальній одиниці. Найпростіший спосіб встановити відносні місцеві потреби у соціальних послугах – це визначити чотири або п'ять найважливіших видів соціальних послуг. Частка кожної адміністративно-територіальної одиниці в “сумарних соціальних послугах” може бути зваженою сумою її частки у сумарних видатках, що ґрунтуються на собівартості, на кожен категорію соціальних послуг, де ваговою функцією є частка кожної із відібраних категорій витрат у загальнонаціональній сумі витрат податкових надходжень від всіх категорій, включених до нової формули вирівнювання для соціальних послуг. Таке зважування дасть значення для кожної врахованої адміністративно-територіальної одиниці, які в сумі дорівнюватимуть 1. Потім ці коефіцієнти можна використовувати для уточнення частки місцевого населення у загальному населенні врахованих адміністративно-територіальних одиниць – використовуючи вагові функції, які враховують їхні відносні потреби у соціальних послугах.

- Для кожної місцевої влади формула повинна врахувати частку від загального фонду, який виділяється для розділу доходів на соціальні послуги. Це потрібно зробити так, щоб врахувати розмір адміністративно-територіальних одиниць в межах області [частку загального населення адміністративно-територіальних одиниць в межах області], їхню відносну фінансову спроможність та відносні потреби в соціальних послугах. Таким чином значення R_i , у порівнянні з теперішньою формулою, буде відкореговано усуненням кількості осіб, що перебувають у стаціонарних закладах як ключової перемінної для визначення трансфертів вирівнювання, та заміною її новим показником, який відбиває попит на соціальні послуги в стаціонарних закладах та на рівні громади. Єдине, що необхідно буде вирішити на рівні форумів стосовно політики, - це чи нове значення (S_i) буде вироблене лише для соціальних послуг. Нове значення (S_i) – це фонд, що виділяється кожній місцевій владі, де (i) – це добуток трьох множників:

$$S_i = (P_i) \cdot (F_i) \cdot (N_i)^6$$

⁶ Де P_i – частка загальної кількості населення адміністративно-територіальної одиниці, F_i – її частка загальної фінансової спроможності, а N_i - частка загальних потреб у соціальних послугах адміністративно-територіальної одиниці у порівнянні із середнім значенням по країні.

А також,

Де $\sum P_i = 1$; $\sum F_i = 1$; та $\sum N_i = 1$ ($i = 1, 2, \dots, n$, де n – кількість адміністративно-територіальних одиниць, що беруть участь в розподілі доходів в Україні).

- Кожен показник в цьому рівнянні є критерієм функціональних потреб місцевої влади у видатках у порівнянні з середнім показником по країні. Якщо місцева влада надає більше зважених соціальних послуг людям похилого віку, дітям та інвалідам на душу населення, ніж в цілому по країні, то ця місцевість має потреби у видатках вище середніх. І якщо це отримувач трансферту, то він отримує більший трансферт згідно з формулою на підставі потреб вище середніх. В кожній функціональній видатковій сфері соціальних послуг наголос робиться на визначенні відносних потреб у видатках, а не на фінансуванні існуючої мережі стаціонарних закладів.
- Саме такий вигляд видаткової частини формули допомагає зрозуміти та пояснити її, а значить - зробити формулу набагато прозорішою. Крім того, оскільки дані, необхідні для застосування видаткової частини формули, базуються на місцевих демографічних характеристиках, які можна перевірити, то її можна поширити на всі адміністративно-територіальні одиниці.

На шляху до створення простішої формули для соціальних послуг важливо спростити та зробити зрозумілішою видаткову частину теперішньої формули. Однак, щоб домогтися відповідної рівноваги у визначенні, які функції в сфері соціальних послуг необхідно централізувати або децентралізувати, та припускаючи, що в короткостроковій перспективі влада місцевих рівнів зберігатиме існуючий розподіл повноважень щодо соціальних послуг в стаціонарних закладах та на рівні громади, уряду необхідно вирішити, як краще використати перехідний період для створення ефективних функцій аудиту, моніторингу та інспектування. Таблиця 5.3.2 надає перелік типів даних та вимоги до їх реєстрації, яку повинні вести адміністрації обласного рівня. Ці дані слугуватимуть основою для проведення "верховного" аудиту соціальних послуг. Функції "верховної" ревізії і моніторингу стануть тією системою, яка зберігатиме відповідальність департаментів обласного рівня за якість, ефективність та продуктивність соціальних послуг та допоможе визначити, яким чином переформатувати центральні та децентралізовані функції.

Таблиця 5.3.2: Дані, необхідні для контролю і моніторингу соціальних послуг

Data Needed	Джерело	Коментарі
1. Соціальне "навантаження" на окремі послуги [стаціонарні, в громаді]: кількість осіб і сімей, що отримують послугу	Обласні відділи МПСП, Міносвіти, МОЗ, Мінмолодь спорту	Облдержадміністрація веде зведену базу даних реципієнтів різних видів соціальних послуг, яка дозволяє здійснювати комп'ютеризований контроль і відбір органів, які підлягатимуть контролю персоналом Рахункової палати, КРУ і т.ін..
2. Річні звіти про соціальні послуги	Органи влади підобласного рівня	Органи влади підобласного рівня ведуть реєстр, що відображає тенденції попиту і пропозиції соціальних послуг, тенденції ефективності розподілу державних коштів між послугами в стаціонарних закладах і в громаді, кількість контрактів (із зазначенням цін),

		украдених з постачальниками послуг, і оцінку роботи останніх за узгодженими критеріями.
3. Реєстр скарг	Органи влади підобласного рівня	На обласному рівні ведеться реєстр скарг і вжитих за ними заходів
4. Реєстр оскаржень	Органи влади підобласного рівня	На обласному рівні ведеться реєстр поданих на рішення владних органів оскаржень і вжитих за ними заходів
5. Річні фінансові звіти	Органи влади обласного і підобласного рівня	Дані фінансової звітності дають можливість відстежувати позитивні і негативні аспекти управління соціальними послугами на обласному і субобласному рівні
6. Переліки постачальників соціальних послуг, що отримали ліцензію [разом з описом характеру послуг і кваліфікації персоналу]	Органи влади обласного і підобласного рівня	Органи влади обласного і підобласного рівня забезпечують відповідність постачальників послуг критеріям ліцензування і вимогам до кваліфікації персоналу.

Загальні міркування

Процес створення ефективної формули вирівнювання, яка усуває хибні стимули і підтримує цілі політики щодо соціальних послуг Програми дій уряду, і в той же час формування управління інформаційними системами з метою ефективного здійснення соціальних послуг, пов'язаний із складними завданнями, які потребують одночасно різних ресурсів: часу, людей і грошей. Помилки в механізмі таких структур і систем дуже дорого коштують. Тому форумам щодо політики необхідно присвятити значний час розробці систем, необхідних для збору і застосування інформації, а також у найефективніший спосіб поширити застосування аналізу даних. Такий підхід допоможе поліпшити загальну виконавську якість на всіх рівнях уряду, що задіяні у фінансовому управлінні та професійному управлінні соціальними послугами.

Додаток 1: Європейська соціальна хартія

Соціальне планування та соціальні послуги: засади Європейської моделі

Вступ

Фундаментом соціальної моделі Європейського Союзу в сфері соціальних послуг є **соціальне планування**. Оновлена редакція Європейської соціальної хартії [від 1996 р.] передбачає право громадян на користування соціальними послугами [ст. 14]. Країни, що підписали Хартію, зобов'язуються:

- Сприяти функціонуванню служб або створювати служби, які, завдяки використанню методів соціальної роботи, сприяли б підвищенню добробуту і розвитку як окремих осіб, так і груп осіб у суспільстві, а також їхній адаптації до соціального середовища
- Заохочувати окремих осіб і добровільні чи інші організації до участі у створенні та функціонуванні таких служб.

Найвдаліший досвід ЄС свідчить, що соціальне планування на **місцевому та національному** рівнях є головним інструментом боротьби з соціальною ізоляцією. У 2001 р. Європейський Парламент, а згодом і Рада Європейського Союзу, прийняли програму на підтримку співпраці країн-членів ЄС у боротьбі із соціальною ізоляцією. Програма "Соціальна політика" заохочує якість, залученість і прозорість.

Рекомендації Європейського Союзу передбачають дотримання десяти ключових принципів з метою підтримки політики соціальної інтеграції [Рада Європейського Союзу, 15/223/01]:

- 1. Субсидіарність:** політика та послуги краще пов'язані між собою, якщо вони розробляються і надаються якомога ближче до людей, для яких вони створені.
- 2. Комплексний підхід:** формування політики і надання послуг мають здійснюватися інтегровано, з повагою до всіх людських потреб, а не до різноманітних обмежень організаційного характеру.
- 3. Прозорість і звітність:** одержувачі соціальної допомоги і користувачі соціальних послуг повинні мати гарантії прозорості і відкритості прийняття рішень; відхилення скарг і оскарження рішень має здійснюватися за чітко визначеними процедурами [омбудсмен, Хартія про права і т. д.].
- 4. Зручність послуг для споживача:** відкритий характер, доступність, гнучкість послуг та врахування потреб користувачів створюють сприятливіші умови для соціальної інтеграції.

5. Ефективність: служби, що сприяють соціальній інтеграції, оперативно, без зайвої бюрократії реагують на потреби людей, приділяючи особливу увагу своєчасності надання послуг та рентабельності.

6. Солідарність і партнерство: політика і послуги, які мають на меті соціальну інтеграцію, стимулюють солідарність і єдність суспільства, а також зміцнюють партнерські стосунки та відповідальність усіх учасників процесу.

7. Гідність і права людини: політика і послуги, які мають на меті соціальну інтеграцію, передбачають визнання і підтримку людської гідності та основних прав людини стосовно кожного шляхом дотримання принципів рівності та відкидаючи дискримінацію.

8. Співучасть: політика і послуги, які мають на меті соціальну інтеграцію, плануються, здійснюються та контролюються (перевіряються) за участі тих, кому загрожує бідність і соціальна ізоляція.

9. Особистісний розвиток: політика і послуги, які мають на меті соціальну інтеграцію, повинні сприяти зменшенню залежності людини, підвищенню рівня її незалежності і самостійності, створювати можливості для особистісного зростання і розвитку.

10. Постійне вдосконалення і стабільний розвиток: політика і послуги краще сприятимуть соціальній інтеграції, а їхній вплив буде тривалішим за наявності стійких зусиль з боку країн-членів, спрямованих на перевірку та моніторинг результатів здійснення політики і надання послуг, а також на консультування та зворотній зв'язок із споживачами.

Визначення і застосування соціального планування в галузі соціальних послуг

Відштовхуючись від вищенаведених принципів, соціальне планування можна визначити як інтеграційний процес за участі всіх зацікавлених сторін місцевого рівня, в межах якого здійснюється аналіз потреб і ресурсів, розробка планів розв'язання місцевих соціальних проблем місцевими зусиллями, створення системи соціального замовлення на конкретні послуги, регулярні перевірки результатів. Цей процес зазвичай передбачає впровадження узгодженого механізму планування з метою мобілізації наявних ресурсів, стимулювання нових ініціатив і створення такої мережі соціальних послуг, яка б забезпечила досягнення запланованих результатів та цілей.

Слід визнати, що ефективна система **соціального планування місцевого рівня** в Україні лише робить свої перші кроки. Разом з тим, з часом головні принципи кращих європейських моделей мають, згідно з прагненням українського уряду до гармонізації свого курсу з курсом Європейського Союзу, посісти центральне місце в політиці розвитку соціальних послуг. Однак розвиток соціального планування

місцевого рівня у сфері соціальних послуг вимагає потужної і дієвої системи на рівні **центрального уряду**, яка повністю враховує:

- необхідність зменшення бідності і соціальної ізоляції;
- потребу в гнучких послугах, які контролюються всіма користувачами послуг;
- бюджетні асигнування і ефективні середньострокові фінансові механізми;
- законодавчу базу, яка захищає добробут громадян і сприяє його зростанню;
- створення середовища, що стимулює різні шляхи надання послуг;
- стратегічні напрями у наданні соціальних послуг на національному рівні;
- ефективні механізми замовлення і забезпечення послуг та відповідні стандарти процедур інспектування і контролю якості;
- наявність кваліфікованих кадрів для управління соціальними послугами і їх надання;
- стратегічне управління реформуванням для забезпечення відповідності надання послуг багатоманіттю потреб.

Мета соціального планування місцевого рівня

Метою соціального планування місцевого рівня є закріплення і заохочення позитивних демократичних процесів на місцях. Саме інтеграційний підхід передбачає залучення всіх членів місцевої громади до пошуку шляхів розв'язання специфічних місцевих проблем. У багатьох країнах ЄС ця система є невід'ємною частиною планування у сфері соціальних послуг. У Великій Британії вона є основою визначення пріоритетів місцевого рівня, системи замовлення соціальних послуг і розподілу фінансів. Всі органи **місцевої влади** там зобов'язані розробляти такі плани за принципами, визначеними **центральним урядом**. Такі плани складаються щорічно і слугують основою фінансової підтримки населених пунктів.

У центральній і східній Європі аналогічну систему впроваджено у Чеській Республіці, Литві, Латвії, Словачії, Польщі та Словенії, де плануванню на місцевому рівні сприяє центральний уряд і де воно дало поштовх процесам децентралізації. Подібні процеси відбуваються в Болгарії, Румунії, Боснії і Герцеговині, Хорватії, Косово, Албанії та Сербії і Чорногорії. Федеральний уряд Росії також розглядає шляхи заохочення такого планування на рівні областей та міст.

Література

Ansoff, I.; and McDonnell, E.; (1990) *Implementing Strategic Management* [Впровадження стратегічного менеджменту], Prentice Hall, 2nd Edition, New York.

Bila, Myroslava (2005) *Comments on the Draft Law of Ukraine on Social Work* [Коментар проекту Закону України "Про соціальну роботу"], Social Policy Department, Labour and Social Security, Odessa City Council.

Bird, R.M.; and Vaillancourt, F.; (1998) *Fiscal Decentralisation in Developing Countries: An Overview* [Фінансова децентралізація в країнах, що розвиваються: огляд], у Bird, R.M.; et. al. *Fiscal Decentralisation in Developing Countries* [Фінансова децентралізація в країнах, що розвиваються], Cambridge University Press, Cambridge.

Borgenhammer, E. (1993) *Looking After Life: Organisation, Ethics and Quality* [Турбота про життя: організація, етика і якість], SNS Förlag, Stockholm, Sweden.

Byford, S.; McDaid, D.; and Sefton, T.; (2003) *Because it's worth it: A practical guide to conducting economic evaluations in the social welfare field* [Це того варте: практичний довідник з економічного аналізу у сфері соціального забезпечення], Joseph Rowntree Foundation [RJF], York, England.

Кабінет Міністрів України, (2001-2005). Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами. Постанова від 05.09.2001 № 1195, з поправками 2001-2005, Київ.

Department for International Development [DFID] (1999) *Czech Republic: Creating Social Economic Cohesion through Improvements to the Delivery of Equitable and Responsive Social Policy and Welfare Practice* [Міністерство міжнародного розвитку Великобританії [DFID] (1999) Чеська республіка: узгодження соціальної та економічної політики завдяки переходу на систему неупередженого і відповідального провадження соціальної політики і практики соціального забезпечення], DFID, London.

Department for International Development [DFID] (2001) *Understanding and Reforming Public Expenditure Management: Guidelines for DFID*. [Міністерство міжнародного розвитку Великобританії [DFID] (2001) Розуміння і реформа управління державними видатками: рекомендації для DFID] Version 1 (March 2001), DFID, London.

Department for International Development [DFID] (2004) *Project Memorandum: Support to the Ukraine Social Investment Fund – Implementation Phase*, [Міністерство міжнародного розвитку Великобританії [DFID] (2004) Меморандум проекту

"Підтримка Українського фонду соціальних інвестицій: етап реалізації"] DFID Ukraine, April 2004.

Department for International Development [DFID] (2005a) *Support to the Ukrainian Social Investment Fund: Inception Report for Implementation Phase*. Vol.2 [Міністерство міжнародного розвитку Великобританії [DFID] (2005a) Проект "Підтримка Українського фонду соціальних інвестицій: початковий звіт етапу реалізації". т. 2] Birks Sinclair Associates, Durham, England.

Європейська комісія (2005), "План дій ЄС – Україна", DG Enlargement, UE-UA 1051/05, Brussels.

Проект "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні" (2005a), *Preliminary Assessment of Public Expenditure Management for the Reform of Social Services* [Попередня оцінка управління державними видатками у сфері соціальних послуг], DFID/BSAL, Київ.

Проект "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні", (2005b) *Reforming and Modernising Social Services: Lessons from EU Experience*. A Paper Prepared for the Consultative Seminar on Strategic Measures to Support the Government of Ukraine in the Reform and Modernisation of Social Services ["Реформа та модернізація соціальних послуг: уроки досвіду ЄС", документ для консультативного семінару з питань стратегічних заходів з підтримки уряду України у реформуванні та модернізації соціальних послуг], липень, 2005 р., DFID/BSAL, Київ.

Проект "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні", (2006a) *Demography, Social Statistics and Financial Trends: Analysing and Scoping the Future Demand and Need for Social Services* [Демографія, соціальна статистика та фінансові тенденції: аналіз та оцінка попиту і пропозиції щодо соціальних послуг в майбутньому], DFID/BSAL, Київ.

Проект "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні", (2006b) *The Interface Between Legislation on Non-Government Organisations, Taxation and the Delivery of Social Services* [Взаємодія між законодавчими актами про недержавні організації, оподаткування та надання соціальних послуг], DFID/BSAL, Київ;

Проект "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні", (2006c) *Europeanisation and European Choice: Social Services Policy and Legislative Frameworks* [Наближення до європейських стандартів та європейський вибір: політика і законодавча база щодо соціальних послуг], DFID/BSAL, Київ.

Проект "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні", (2006d) *Auditing for Improved Performance in Social Services Quality and Outcomes* [Перевірка вдосконалення характеристик якості і результатів соціальних послуг], DFID/BSAL, Київ.

Проект “Сприяння реформі соціальних послуг в Україні”, (2006e) *Terms of Reference for Technical Assistance on the Economic Assessment of Unit Costs in Social Services* [Технічні завдання для технічної допомоги з економічної оцінки собівартості соціальних послуг], DFID/BSAL, Київ.

Уряд України (1991) Закон “Про засади соціального захисту інвалідів в Україні”, No 875-X11, 3 березня, 1991 р., Верховна Рада, Київ.

Президент України; Указ від 18.10.1997 № 1166/97 Про основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки

Кабінет міністрів України (2001) Бюджетний кодекс України, Міністерство фінансів, Кабінет міністрів України, Київ.

Кабінет міністрів України (2004), Верховна Рада України (2003), Закон України “Про соціальні послуги” N45 (358 стор.) та Закон від 24.06.2004 № 1891-IV “Про внесення змін до деяких законів України”.

Кабінет міністрів України (2005) "Назустріч людям", Програма діяльності уряду, березень, 2005 р.

Government of the United Kingdom (1998) *Modernising Social Services: Promoting independence, Improving protection, Raising standards*. [Уряд Великої Британії (1998) “Модернізація соціальних послуг: заохочення незалежності, поліпшення захисту та підвищення стандартів.] Cm 149 (листопад 1998 р.). The Stationary Office, London.

Huw, D.; Nutley, S.; Smith, P.; (2001) *Introducing evidence-based policy and practice in public services* [Запровадження політики і практики, що ґрунтуються на практичному досвіді, у державних послугах] у Huw, D.; Davies, S.; Nutley, S.M.; Smith, P.C.; *What Works? Evidence-based policy and practice in public services* [Що спрацьовує? Політика і практика державних послуг на основі досвіду], The Policy Press, London.

Institute for Economic Research and Policy Consulting (2004) *Towards a Higher Standard of Living: An Economic Agenda for Ukraine*, [Інститут економічних досліджень і політичних консультацій (2004) В напрямку вищого рівня життя: економічна програма для України] ISERPC, German Advisory Group on Economic Reforms with the Ukrainian Government, Kyiv, Ukraine.

International Monetary Fund [IMF] (2004) *Ukraine: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, [Міжнародний валютний фонд (2004) Звіт про дотримання стандартів і кодексів. Модуль фінансової прозорості.] IMF Country Report No 04/98, April 2004, IMF, Washington D.C.

Johansson, L.; (1992) *Decentralisation from Acute to Home Care Settings: Health and Social Services* [Децентралізація від госпіталізації до виписки: здоров'я і соціальні послуги], Health Policy Press, Stockholm.

Jordan, B.; (2004) *The Personal Social Services* [Індивідуальні соціальні послуги] у *Social Policy Review Volume 16*, Ellison, N.; Bauld, L.; and Powell, M.; Social Policy Association, The Policy Press, London.

Харківська обласна рада [2005] *Річна програма соціального захисту в Харківській області*, Харківська область.

Харківська область [2006], *Річний план соціального та економічного розвитку*, Харківська область.

Харківська обласна рада [2006], *Харківщина 2010*, Харківська область.

Хмельницька обласна рада (2004) Програма соціоекономічного і культурного розвитку Хмельницької області на 2004 р. Хмельницька область.

Хмельницька обласна рада (2005) Програма соціоекономічного і культурного розвитку Хмельницької області на 2005 р. Хмельницька область.

Хмельницька обласна рада (2005) Бюджет Хмельницької області 2005 р.: Постанова сімнадцятої сесії четвертого скликання, 27 квітня 2005 р., No 8-17/2005. Хмельницька область.

Lipsky, M.; (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in the Public Sector* [Бюрократія рівня вулиці: дилеми індивідуального у державному секторі], Russell Sage, New York.

Litwack, J.M.; (2001) *Central control of regional budgets: Theory with applications to Russia* [Управління регіональними бюджетами з центру: теорія на прикладі Росії], OECD Working Paper No 275, OECD, Paris.

Martinez-Vazque, J.; and Zeikate, S.; (2004) *Ukraine: Assessment of the Implementation of the New Formula Based Inter-Governmental Transfer System* [Україна: аналіз впровадження нової системи міжурядових трансфертів на основі формули], Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Programme, Working Paper 04-08, Georgia, USA.

Міністерство фінансів (2005) Заклади, фінансовані з обласних бюджетів, бюджетів районів і міст обласного значення. Міністерство фінансів, Головне фінансове управління Хмельницької області, Хмельницьк, 29 липня 2005 р. Лист № 06-16/697 (листування з авторами)

Moore, (1997) *Creating Public Value: Strategic Management in Government* [Користь для користувача: стратегічне управління на рівні уряду], Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Netten, A.; (2005) *Personal Social Services* [Індивідуальні соціальні послуги] у *Social Policy Review* 17. Powell, M.; Bauld, L.; and Clarke, K.; Social Policy Association, The Policy Press, London.

Osborne, D.; and Gaebler, T.; (1993) *Reinventing Government* [Чи варто винаходити уряд], Addison Wesley, Reading MA.

Swianiewicz, P.; (2003) *Foundations for Fiscal Decentralisation: Benchmarking Guide for Countries in Transition* [Засади фінансової децентралізації: критерії для країн перехідного періоду], Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, Hungary.

Rondinelli, D.; (1981) *Government Decentralisation in Comparative Theory and Practice in Developing Countries*. [Державна децентралізація: порівняння теорії і практики в країнах, що розвиваються] *International Review of Administrative Sciences*, No 47 стор.133-145.

Rondinelli, D.; (1983) *Decentralisation in Developing Countries*, [Децентралізація в країнах, що розвиваються] *World Bank Staff Working Paper No. 581*, World Bank, Washington D.C.

Rondinelli, D.; (1990) *Deconcentration, Territorial power, and the State*: [Деконцентрація, місцева влада і держава] *A critical Response*, *Development and Change*, Vol. 21 (3) стор. 491-500.

Schneider, A.; (2003) *Who gets what from whom? The impact of decentralisation on tax capacity and pro-poor policy*. [Хто що від кого отримує? Вплив децентралізації на податкову базу і політику захисту бідних] *IDS Working Paper 179*, Institute of Development Studies, University of Sussex. Brighton, England.

Thießen, U.; (2004) *Fiscal Federalism in Transition: Evidence from Ukraine* [Фінансовий федералізм у перехідному періоді: приклад України], *Economics of Planning*, Vol. 1(23), стор. 1-23.

Tobias, D.; (1999) *Moving from Residential Institutions to Community-Based Services in Eastern Europe and the Former Soviet Union* [Перехід від закладів інтернатного типу до послуг в громаді в країнах Східної Європи і колишнього Радянського Союзу], World Bank, Washington D.C.

Tommasi, M.; Saiegh, S.; and Sanguinetti, P.; (2001) *Fiscal Federalism in Argentina: Policies, politics and institutional reform*. [Фінансовий федералізм в Аргентині:

шляхи розвитку, політичні амбіції і реформа інститутів] *Economia: Journal of Latin American and Caribbean Economic Association*, Vol. 1(2), стор. 157-211.

World Bank Institute, (1998) *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, [Інститут Світового банку (1998) Сучасний підхід до управління державними видатками] World Bank Institute, World Bank, Washington D.C.

World Bank, (1998a) *Public Expenditure Management Handbook*, [Світовий банк (1998a) Підручник з управління державними видатками] World Bank, Washington D.C.

World Bank (2000) *Ukraine: Country Assistance Strategy 2000-2003* [Світовий банк (2000) Україна: стратегія допомоги у 2000-2003 рр.], World Bank, Washington D.C.

World Bank (2001) *Project Appraisal Document on the Proposed Loan to Ukraine for a Social Investment Fund Project*, [Світовий банк (2001) Оцінка вартості проекту Фонду соціальних інвестицій в межах запропонованого кредиту Україні] ECA Region, October 31, 2001. World Bank, Washington D.C.

World Bank (2002) *The Development Effectiveness Record: Learning from Experience* [Світовий банк (2002) Досвід ефективного розвитку: уроки минулого], World Bank, Washington D.C.

World Bank/DFID (2003) *Croatia: Social Welfare Reform Strategy: Ministry of Labour and Social Welfare* [Світовий банк і DFID (2003) Хорватія. Стратегія реформи системи соціального забезпечення: міністерство праці і соціального забезпечення], Zagreb, Croatia.

World Bank (2004a) *Ukraine: Building Foundations for Sustainable Growth* [Світовий банк (2004a) Україна: розбудова засад для стабільного зростання], Country Economic Memorandum. Volume 1. Report No 30928-UA World Bank, Washington D.C.

World Bank (2004b) *Social Protection Implementation Project* [Світовий банк (2004b) Проект впровадження системи соціального захисту], Project Appraisal Document, Human Sector Development Unit, Report No 27880-MK, ECA, World Bank, Washington D.C.

World Bank (2006) *An Introduction to the System of Social Care Services in Ukraine*, 3 березня 2006 р., A Report Prepared for the World Bank Mission in Ukraine, [Світовий банк (2006), “Вступ до системи соціальних послуг в Україні”, доповідь для місії Світового банку в Україні], World Bank, Kyiv.

Yeager, T.J.; (1999) *Institutions, Transition Economies, and Economic Development* [Установи, економіки перехідного періоду і економічний розвиток], West View Press. Boulder, Colorado.

